



Universidade de Brasília/UnB  
Instituto de Ciências Humanas/IH  
Departamento de Serviço Social/SER

**FERNANDA MOREIRA CÂMARA**

**Fundo Público e “Sistema S”: uma análise reflexiva da arrecadação e  
prestação de contas**

**Brasília/DF**

**2015**

**Fernanda Moreira Câmara**

**Fundo Público e “Sistema S”: uma análise reflexiva da prestação de contas**

Trabalho de conclusão de curso apresentado ao Departamento de Serviço Social da Universidade de Brasília (UnB) como requisito parcial para a obtenção do título de Bacharel em Serviço Social, sob a orientação do Prof. Dr. Evilasio da Silva Salvador.

BRASÍLIA/DF  
2015

**FOLHA DE APROVAÇÃO**  
**FERNANDA MOREIRA CÂMARA**

**Fundo Público e “Sistema S”: uma análise reflexiva da prestação de contas**

Trabalho de conclusão de curso  
apresentado ao Departamento de Serviço  
Social da Universidade de Brasília  
(UnB), como requisito parcial para a  
obtenção do título de Bacharel em  
Serviço Social.

Aprovado em: \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

**BANCA EXAMINADORA**

---

**Prof. Dr Evilasio da Silva Salvador (SER - UnB)**  
(Orientador)

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr<sup>a</sup> Sandra Oliveira Teixeira**  
(Membro interno do SER - UnB)

---

**Prof.<sup>a</sup> Ma. Nathalia Eliza de Freitas**  
(Membro interno do SER - UnB)

Sabe o que eu quero de verdade? Jamais perder a sensibilidade, mesmo que as vezes ela arranhe um pouco a alma.

Clarice Lispector

## AGRADECIMENTOS

Agradeço à Deus.

À minha mãe pelo imensurável carinho, apoio e dedicação de sempre. Ao meu pai, pelo carinho e por sempre me incentivar aos estudos. Foi graças ao amor incondicional de vocês que cheguei até aqui. A vocês, a minha imensa gratidão!

Aos meus irmãos Enzo e Eike, por serem verdadeiras alegrias em minha vida!

À toda a minha família, pois sem ela eu nada seria. Em especial aos meus avós que com muita sabedoria, constituíram essa família como um fruto de todo o seu amor.

À minha prima Adelina pela disponibilidade e zelo na correção deste trabalho, obrigada prima!

Ao meu namorado e melhor amigo Guilherme por estar sempre ao meu lado oferecendo o seu melhor, do fundo do coração muito obrigada!

Às minhas amigas de sempre Natany e Ellen, pelo incentivo e por acreditarem em mim até quando eu mesmo descreditei, de coração muito obrigada!

Agradeço à toda turma dos primeiros formandos do Serviço Social – Noturno, da Universidade de Brasília.

Às amigadas que ficaram durante a minha jornada na UnB: Gabi, Ray, João, Taty, Lia, Mari, Kika, Naty, Sabrina, e principalmente à Fernanda Alves pela sua amizade, por me arrancar os sorrisos mais espontâneos e por partilhar comigo momentos incríveis, obrigada!

À banca examinadora deste trabalho, Professoras Dra. Sandra e a Ma. Nathalia Eliza, pela disponibilidade em aceitar com tanta prestatividade ao convite.

E agradeço ao Professor Evilasio, que me orientou com paciência, dedicação e sabedoria, meus sinceros agradecimentos à você!

À todos que de alguma forma contribuíram na elaboração e consolidação deste trabalho.

## RESUMO

O estudo que se segue objetiva problematizar a arrecadação e prestação de contas dos recursos do “Sistema S” por meio da transparência que deve existir destas entidades para com os órgãos de controle e fiscalização orçamentária, tais como: TCU e CGU. E também para com a sociedade por meio do controle social. Tendo em vista o processo em que estas entidades sofreram avanço, em meados dos anos 1990, quando o governo decide implementar um Plano de Reforma do Aparelho do Estado, o qual colaborou no avanço do “terceiro setor”, pois este ganhou um novo nome, o “público não estatal”, onde a transferência de responsabilidade do Estado para a sociedade civil atrelada as entidades de “terceiro setor”, foi o principal eixo norteador da “contrarreforma” proposta não só por Bresser Pereira, como também pelos membros do governo com ideias neoliberais. Como as entidades do “Sistema S”, de uma forma ou de outra, se inserem na lógica do “terceiro setor”, também será analisado aqui os meios que circundam esse processo, quais são as suas implicações, no que diz respeito a luta por direitos e consolidação de uma sociedade mais justa. A correlação que será abordada durante esta pesquisa, é tomar como base o processo de arrecadação destas entidades, que é fruto da contribuição do trabalhador, e a noção de cidadão de direitos que se perde em meio à falta de transparência, de prestação de contas, pois estes impedem um controle social, e o cidadão fica aquém da existência desse procedimento de orçamento público. Desta forma, dois documentos recentes foram construídos para o melhor entendimento deste âmbito de transparência e “Sistema S”. O primeiro a partir do entendimento do Tribunal de Contas da União e o outro pela Controladoria Geral da União. Pois durante a elaboração deste trabalho foi constatado que além destas entidades receberem uma receita que é advinda do trabalhador, existe uma Lei que diz que entidades de Assistência Social são isentas de impostos, por isso é que somando a alíquota da contribuição do trabalhador com o que o Estado deixa de arrecadar no momento em que se abstém da cobrança de impostos, a receita gerenciada por essas entidades do “Sistema S” é muito alto, daí a importância em saber se está havendo um rigoroso controle interno e o controle social.

Palavras chave: “Sistema S” – controle social – terceiro setor – transparência.

## **LISTA DE QUADROS**

|  |    |
|--|----|
| <b>QUADRO 1</b> Modalidades de Aplicação no Orçamento Público.....                           | 49 |
| <b>QUADRO 2</b> Alíquotas de Contribuições sobre Folha de Pagamento para o “Sistema S” ..... | 53 |

## **LISTA DE TABELAS**

|  |    |
|--|----|
| <b>TABELA 1</b> Gastos Tributários - 2010 a 2014 .....   | 47 |
| <b>TABELA 2</b> Transferência de recursos do Orçamento Geral da União para as entidades: Sesi, Senai, Senac e Senar, nos anos de 2013 e 2014. .... | 50 |
| <b>TABELA 3</b> Contribuições sociais para o “Sistema S” de 2006 a 2010.....   | 54 |
| <b>TABELA 4</b> Receitas e Despesas Sesi - 2014 .....  | 62 |
| <b>TABELA 5</b> Receitas e Despesas Senai - 2014 .....   | 63 |
| <b>TABELA 6</b> Receitas e Despesas Sesc - 2014.....   | 65 |
| <b>TABELA 7</b> Receitas e Despesas Senar - 2014 .....   | 66 |



## **LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS**

CAPs – Caixas de Aposentadoria e Pensão

CF/88 – Constituição Federal de 1988

CGU – Controladoria Geral da União

CLT – Consolidação das Leis Trabalhistas

FHC – Fernando Henrique Cardoso

FIESP – Federação das Indústrias do Estado de São Paulo

FNS – Fundo Nacional de Saúde

IAPs – Instituto de Aposentadoria e Pensão

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IEL – Instituto Euvaldo Lodi

IGP-DI – Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna

IOF – Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguros

IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano

ITBI – Imposto sobre a Transmissão de bens imóveis

LDO – Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA – Lei Orçamentária Anual

MDS – Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome

MTO – Manual Técnico do Orçamento

ONG – Organização Não-Governamental

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

OSFL – Organização Social Sem Fins Lucrativos

PDRAE – Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado

PIB – Produto Interno Bruto

PLOA – Plano Orçamentário Anual

PPA – Plano Plurianual

PRONATEC – Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego

RFB – Secretaria da Receita Federal do Brasil

SEBRAE – Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas

SENAC – Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial

SENAI – Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial

SENAR – Serviço Nacional de Aprendizagem Rural

SENAT – Serviço nacional de Aprendizagem do Transporte

SESC – Serviço Social do Comércio

SESCOOP – Serviço Nacional de Aprendizagem do Cooperativismo

SESI – Serviço Social da Indústria

SEST – Serviço Social do Transporte

SICONV – Sistema de Convênios e Contratos de Repasse

STF – Supremo Tribunal Federal

SSAs – Serviços Sociais Autônomos

SUAS – Sistema Único de Assistência Social

SUS – Sistema Único de Saúde

TCC – Trabalho de Conclusão de Curso

TCU – Tribunal de Contas da União

## SUMÁRIO

|   |           |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO.....   | 12        |
| <b>Capítulo 1 – Estado e Políticas Sociais em Anos de Neoliberalismo .....</b>                                    | <b>18</b> |
| 1.1 Enfraquecimento do Estado Social no Neoliberalismo .....  | 18        |
| 1.2 Breve histórico das Políticas Sociais no Brasil .....   | 24        |
| 1.3 Contrarreforma do Estado brasileiro em tempos de Neoliberalismo .....   | 30        |
| <b>Capítulo 2 – O Serviço Social Autônomo no fundo público brasileiro .....</b>                                   | <b>38</b> |
| 2.1 Fundamento do Fundo Público e Orçamento Público .....   | 38        |
| 2.2 Financiamento indireto (gastos tributários) do “Terceiro Setor” .....   | 42        |
| 2.3 Recursos do orçamento público transferidos para entidades do “Sistema S” .....                                | 48        |
| 2.4 Recursos para fiscais para o “Sistema S” .....  | 52        |
| <b>Capítulo 3 – O “terceiro setor” e a falta de transparência na prestação de conta dos<br/>“Sistema S” .....</b> | <b>56</b> |
| 3.1 Compreendendo o “terceiro Setor” no Brasil .....  | 56        |
| 3.2 O “Sistema S” e as contas públicas .....  | 59        |
| 3.3 Normativas TCU e CGU .....  | 68        |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS .....  | 73        |
| REFERÊNCIAS .....   | 75        |

## INTRODUÇÃO

Desde da década de 1940, o Brasil conta com presença da oferta de Serviços Sociais realizadas por entidades vinculadas ao Capital no âmbito do chamado Serviço Social Autônomo (SSA)<sup>1</sup>, indicando a primazia do setor privado em detrimento da oferta pelo próprio estado de alguns serviços para a classe trabalhadora brasileira. Contudo, desde os primórdios as entidades que vão compor o chamado “Sistema S” dependem fortemente de recursos do fundo público, mas sem o devido controle democrático dos seus orçamentos. Tanto que as primeiras medidas no sentido de obrigar a divulgação dos dados orçamentários das entidades do Sistema vão ocorrer apenas neste século, a partir da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) 2013.

As entidades pioneiras deste sistema foram: o Serviço Social da Indústria (SESI), Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI), Serviço Social do Comércio (SESC) e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC). Estas têm como objetivo proporcionar aos trabalhadores acesso aos diversos bens e serviços, nas áreas de saúde, lazer, assistência social, esporte, cultura, profissionalização, entre outros. Em contrapartida as entidades arrecadam um valor que é advindo de um desconto na folha de pagamento dos trabalhadores das indústrias e do setor comercial.

Já na justificativa oficial por parte do Governo do Presidente Getúlio Vargas de criação destas entidades, na década de 1940, consta a incapacidade do Estado em realizar serviços de qualificação profissional, que deveria integrar a política de trabalho e melhoria do “bem-estar social” dos trabalhadores. (GRAEF; SALGADO, 2012).

A criação do “Sistema S” está no bojo do processo desenvolvimentista do Governo Vargas e, portanto, de industrialização brasileira. Essas entidades nascem no processo de

---

<sup>1</sup> Cabe ressaltar que este termo de Serviço Social Autônomo não guarda relação direta com o Serviço Social enquanto profissão. Destaca-se que o Serviço Social é uma profissão “inscrita na divisão social do trabalho, situa-se no processo de reprodução das relações sociais” (IAMAMOTO; CARVALHO, 1996, p. 94) e regulamentada no Brasil pela Lei nº 1889 de 1953. Em 27 de agosto de 1957, a Lei 3252, juntamente com o Decreto 994 de 15 de maio de 1962, regulamentou a profissão. Hoje o Serviço Social é uma profissão de nível superior regulamentada pela Lei 8.662/1993.

formação da força de trabalho para o nascente setor industrial do país. Aqui também destaca-se a restrição do alcance das políticas sociais do Estado brasileiro, além de restrita já na sua origem somente aos trabalhadores assalariados formais (BEHRING; BOSCHETTI, 2007), uma parte dos serviços sociais será feito pelo chamado “terceiro setor” vinculado as empresas.

A pesquisa no campo marxista realizada por Vital (1985) já destacava o arranjo que Vargas fez para naquele contexto econômico e social as entidades criadas para qualificar a força de trabalho ficasse sob o domínio do capital. No período da ditadura militar as entidades do “Sistema S” foram reforçadas e ampliadas com a criação do Serviço Brasileiro de Apoio às Micro e Pequenas Empresas (SEBRAE), em 1973.

A Constituição Federal de 1988 vai reforçar alguns benefícios tributários já previstos anteriormente para entidades do “Sistema S”, notadamente a imunidade tributária assegurada para entidades sem fins lucrativos, além do recolhimento compulsório de contribuições sociais sobre a folha de salário das empresas que integram o “Sistema S”.

No âmbito da contrarreforma do Estado e das políticas neoliberais no Brasil, na década de 1990, emerge e se fortalece o chamado “terceiro setor” composto por uma mescla de entidades da sociedade civil das mais diversas que assumem, em contraponto, as conquistas da Constituição de 1988, atribuições executadas pelo Estado. O entendimento que iremos apresentar neste Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), que o “Sistema S” está no conjunto destas entidades e também se fortalece nos anos recentes no Brasil, contando com recursos advindo do fundo público.

O entendimento de fundo público que nos referimos é aquele desenvolvido por Salvador e Teixeira (2014) que trata da capacidade do Estado mobilizar compulsoriamente recursos, principalmente, de tributos para executar um conjunto de políticas econômicas e sociais. Nesse aspecto, os autores destacam o orçamento público com a parte mais visível do fundo público, além de ressaltar na dimensão do financiamento do Estado, a existência das renúncias tributárias, das quais o “Sistema S” também se beneficia.

Sob esse prisma indaga-se qual a relação das entidades do “Sistema S” com o fundo público? Qual o volume de recursos que recebem na forma de contribuições sociais extraídas via sistema tributário? As entidades que compõe o “Sistema S” recebem recursos do orçamento Federal?

Além disso, o presente estudo também pretende salientar as relações que existem entre o “Sistema S” e os direitos sociais exercido pelo controle democrático<sup>2</sup> no Brasil. Bem como elucidar o papel exercido pelo “Sistema S” tanto em relação à sociedade como ao Estado. Procurando também por meio deste trabalho causar uma reflexão no que se refere à contribuição advinda do trabalhador direcionada às entidades do serviço social autônomo, e a noção de direito social que se perde (ou é causada) em meio ao processo de contribuição, arrecadação e prestação de conta. Para tanto, questiona-se como é o processo de prestação de contas e publicização das informações do “Sistema S”?

Nesse sentido, é necessária uma análise que reflita a relação das entidades do “Sistema S” com o fundo público e a sua prestação de contas. O objetivo geral deste TCC é estudar a apropriação dos recursos públicos por parte do “Sistema S” seja pelo lado da arrecadação de receitas, como pelo destino das verbas orçamentárias. Decorrente disso, este estudo tem alguns objetivos específicos:

- a) Compreender a emergência do serviço social autônomo na política social brasileira;
- b) Analisar as renúncias tributárias no Brasil e sua relação com o “Sistema S”;
- c) Descobrir os recursos transferidos pelo sistema público para o “Sistema S”;
- d) Averiguar a publicização das contas do “Sistema S” cotejando com o previsto na LDO de 2013;
- e) Descobrir como é realizada a fiscalização e controle social das receitas arrecadadas e despesas.

O interesse neste objeto de estudo se deu durante meus dois anos de estágio no SESC/DF (2013 a 2014). Ao longo das relações entre usuário e Assistente Social, percebi que o trabalho do profissional nesta área de serviço social autônomo, no que diz respeito aos serviços prestados pela própria instituição, não trabalhava a noção de direito social com o usuário. Pois a própria instituição não deixa transparecer essa relação do direito social dentro do “Sistema S”, o que se cultua dentro deste espaço é a cultura da solidariedade e do favor.

---

<sup>2</sup> Sabendo que o controle democrático não é apenas a transparência e controle social das contas. Este necessita de uma série de fatores para ser composto, a participação social na gestão, elaboração e implementação são alguns deles.

Durante vários eventos direcionados ao público idoso, à criança e a comunidade no geral, o que se vê são orientações das (os) Assistentes Sociais no que diz respeito aos direitos sociais prestados pelo Estado de forma direta. Os serviços apresentados pelo SESC, mantém o caráter da ajuda.

Foi então que me ocorreram alguns questionamentos: quais seriam de fato os direitos sociais dentro do espaço do “Sistema S”; como uma instituição deste porte se mantém, se o valor arrecadado na prestação de serviço não é suficiente nem para arcar com os custos do quadro de pessoal; qual o compromisso destas entidades para com a classe trabalhadora (quem à sustenta); como é realizada a fiscalização e controle social das receitas arrecadadas e despesas.

Partindo destas indagações, iniciei uma pesquisa afim de encontrar algumas das respostas. Assim, foi constatado que o Estado não só abria mão das contribuições tributárias, como também incentivava financeiramente tais entidades (além é claro da parcela paga pelo trabalhador que é aplicada nas instituições do “Sistema S”). Daí o porquê da realização deste estudo. A sociedade precisa saber onde e como está sendo empregado seu dinheiro, bem como ter conhecimento dos processos que circundam a transferência de responsabilidades do Estado para terceiros.

Primeiramente, houve a intenção de realizar um levantamento dentro da própria entidade onde era realizado o estágio (SESC/DF) para saber qual o montante arrecadado pelo SESC/DF, a quem às suas contas eram submetidas, várias informações relacionadas ao orçamento institucional. No entanto, a instituição se fecha para prestar esse tipo de informação internamente. Esta foi a primeira dificuldade encontrada no decorrer da pesquisa, já que não era possível colher informações de dentro da entidade, seria feito o caminho contrário. Então descobrimos os órgãos à quem ele era subordinado, fez-se o caminho contrário na busca dos dados. Os principais órgãos de controle das contas do “Sistema S” são o TCU e a CGU, foi descoberto que todos os anos havia um sorteio para decidir a entidade a ser fiscalizada então não teria como fazer a pesquisa especificamente direcionada ao SESC/DF. Foi neste momento que decidimos fazer a referida análise de dados apenas de quatro entidades do “Sistema S”.

Esta pesquisa será guiada pela teoria marxista, a qual preconiza pela perspectiva da totalidade, realizando análises dialéticas. Tendo como foco a exploração de informações no

âmbito do orçamento arrecadado pelo “Sistema S”. Adotando como exemplares para representar o “Sistema S” o SESI, SENAI, SESC e SENAR. Deste modo a pesquisa consta em identificar nos sites das quatro entidades se as mesmas estão tendo comprometimento com a Lei nº 12.708/2012 (LDO 2013), que preconiza a publicação trimestral de receitas e despesas especificadas. E se estiverem em cumprimento com a Lei, verificar como é composto o orçamento no tocante à origem dos recursos e a sua aplicação, de forma a cumprir, em parte, os objetivos específicos.

A descoberta dos recursos transferidos para o “Sistema S” pelo fundo público foi outro caminho tortuoso, uma vez que os relatórios mensais da Receita Federal do Brasil (RFB) não informam especificamente quais são os valores arrecadados. Registra-se que esses recursos são imediatamente repassados as entidades do Sistema. Conseguimos, por meio, de um pedido de informação que foi realizado no Senado Federal os dados referentes ao período de 2006 a 2010. Em relação as renúncias tributárias também no levantamento realizado nos Demonstrativos de Gastos Tributários da Receita Federal não há menção exclusiva as entidades do “Sistema S”. Para tanto, fizemos um levantamento documental para demonstrar que as entidades são beneficiárias. O destino dos recursos das entidades foi possível de ser averiguado a partir do portal da transparência dos Recursos Federais (<http://www.portaltransparencia.gov.br>) mantido pela Controladoria-Geral da União (CGU). Aqui seguiremos a recomendação metodológica de Salvador e Teixeira (2014).

O trabalho ficou organizado em três capítulos. No primeiro capítulo é abordado o contexto do surgimento da política social na perspectiva da totalidade, a qual implica no esclarecimento de alguns fenômenos, o *Welfare State* e Keynesianismo, são dois deles. Logo após falar-se-á como ocorreram as primeiras formas de políticas sociais brasileiras, como também os fenômenos que perpassaram o processo de construção e implementação de “terceiro setor”. Dentre eles destaca-se o momento histórico de neoliberalismo vivido pelo Brasil em meados dos anos 1990, que foi concomitante com a contrarreforma do Estado proposta por políticos influentes da época, e tinha como foco a privatização e transferência de responsabilidade Estatal para a sociedade civil. Estas ponderações são feitas para que assim, seja possível uma articulação e compreensão do “terceiro setor” com o “Sistema S”, que será abordado nos outros capítulos.

Já o segundo capítulo, após o enfoque no surgimento e contexto histórico do “terceiro setor”, será mostrado como se dá o repasse de orçamento via Estado para este setor da



economia. O qual vem ganhando espaço, até mesmo no campo de estudo do serviço social. Essa área de orçamento foi escolhida como objeto de estudo porque além haver um repasse direto, existem também as renúncias tributárias que são formas de repasse indireto.

No decorrer deste mesmo capítulo serão destrinchadas as renúncias tributárias. Estas foram subdivididas neste estudo em: isenções fiscais e recursos para-fiscais. Visando identificar quais entidades tem direito de receber esse repasse indireto, como ele é realizado e qual a lei que garante esse processo. Este processo é conhecido pelos estudiosos do assunto como gastos tributários.

A compreensão do “terceiro setor” no Brasil iniciará a discussão do último capítulo. Para que assim possa haver um entendimento maior quanto a posição que o “Sistema S” ocupa na sociedade, sua relação com o Estado e seu compromisso com a classe trabalhadora. Ainda ao que se refere ao serviço social autônomo, aqui será feita uma breve pesquisa de cunho exploratório, nos sites das seguintes entidades pertencentes ao “Sistema S”: Sesi, Senai, Sesc e Senar, totalizando quatro entidades componentes na pesquisa, que são as mais representativas em termos históricos e financeiros. Com o objetivo de tomar ciência de como está o processo de transparência, no que se refere à Lei 2.708/2012 (LDO 2013), a qual expõe como deve ser feita a publicização da prestação de contas destas entidades.

Visto que estas entidades realizam serviços que deveriam ser prestados pelo Estado, e além disso recebem recursos sucedidos indiretamente da classe trabalhadora. É de extrema importância que a entidade disponibilize instrumentos capazes de possibilitar um controle social da quantidade repassada, do destino empregado ao recurso, da discriminação da origem, dentre outras informações. Pois se não há acesso e incentivo à esse tipo de informação, o cidadão fica aquém deste processo orçamentário ocasionando uma caracterização de que o serviço prestado por estas entidades é um favor ou de cunho solidário, esvaindo-se a noção de direitos social.

Graef e Salgado (2012), corroboram em larga escala no sentido de elucidar melhor o funcionamento do serviço social autônomo, pois iniciam o texto estabelecendo uma diferença entre Serviço Social Autônomo e “Sistema S”. Existem os SSAs que estão vinculado aos sindicatos, e os prestadores de serviço à sociedade. (GRAEF; SALGADO, 2012. p. 51):

O conjunto de SSAs vinculados ao sistema sindical é conhecido como “Sistema S” e engloba entidades de formação profissional, tais como, o Serviço nacional de

Aprendizagem Comercial (Senac), o Serviço nacional de Aprendizagem Agrícola (Senar), o Serviço Social da indústria (SeSi), o Serviço Social do Comércio (SeSC), dentre outros.

Como pode ser visto, os SSAs englobam uma série de entidades dentre elas se encontra o Serviço Social Autônomo Associação das Pioneiras Sociais (Hospital Sarah Kubitschek). Assim sendo neste trabalho será abordado apenas uma parte dos SSAs que são as entidades pertencentes ao “Sistema S”.

## Capítulo 1 – Estado e Políticas Sociais no Anos Neoliberais: a emergência do “terceiro setor”

### 1.1 Enfraquecimento do Estado Social no Neoliberalismo

O surgimento da política social foi um processo que se desenvolveu de forma diferenciada em várias partes do mundo. Porém, entre as autoras (BEHRING; BOSCHETTI, 2008) que discutem essa temática, há uma concordância no que diz respeito à demarcação do período em que se começa o desenvolvimento de demandas advindas da classe trabalhadora e que foram respondidas pelo Estado, por meio da construção de políticas sociais. Este período se situa no final do século XIX.

No século XVIII, surgiu na Inglaterra uma importante legislação de proteção aos mais pobres, que se chamava Lei de *Speenhamland*. Esta lei não aparava somente aqueles que trabalhavam, mas também os desempregados. Ela não corroborava com os critérios do sistema meritocrático, passou a tratar o ser humano como tal, garantindo-lhe principalmente o direito de negociar a sua força de trabalho. Dando-lhe outras opções além daquelas autoritariamente determinadas pelos interesses capitalistas. Mesmo com restrições, a partir daí, os trabalhadores estavam conseguindo colocar-se no mercado de trabalho do capitalismo concorrencial.

Para uma melhor compreensão do estágio atual das políticas sociais no capitalismo, será feita uma breve contextualização do fenômeno do Estado de bem-estar social. O objetivo aqui não é categorizar ou igualar os conceitos, trata-se simplesmente de situar a política social dentro do fenômeno do *Estado Social*.<sup>3</sup>

Behring (2000), aponta que o Estado de bem-estar social foi um fenômeno que ocorreu num momento de crise do Estado liberal. Esta crise se deu por vários fatores externos, dentre eles destacam-se: o crescimento do movimento operário que passaria a ocupar espaços políticos importantes; a frustração dos pequenos empresários em ver que, naquele momento, a sua ascensão não passava de uma utopia; o fato de que o mercado não dava conta de se autorregular, acontecimento este detectado por Keynes.

---

<sup>3</sup> Adota-se o termo Estado Social, conforme proposto por Behring; Boschetti (2008) para diferenciar das características históricas e políticas do *Welfare State* e Estado Providência.

Desde os primórdios da instauração do modo de produção capitalista, o Estado necessita de alguma forma de intermediar as relações entre capital e trabalho, assim como constata Salvador (2010). Desta forma, em meados do século XX, países como Alemanha e Inglaterra foram pioneiros em assegurar direitos aos trabalhadores, como por exemplo habitação e educação, entre outros. Sabe-se que essa preocupação se deu não pelo viés da cidadania, mas sim porque houve uma constatação de que esses processos da vida cotidiana do indivíduo interferiam diretamente na produtividade do trabalho.

O modelo de seguro social incorporado pela Alemanha, foi o modelo bismarckiano que somente assegurava aquele trabalhador assalariado que contribuísse previamente. Ele contava com os seguintes seguros: saúde, acidente de trabalho e benefícios de aposentadoria por invalidez e idade.

Já no final do século XIX início do século XX, houve um enfraquecimento dos ideais liberais, tanto os objetivos quanto os subjetivos. Os trabalhadores começaram a questionar suas condições de trabalho. Essa movimentação dos operários foi ganhando força com a mudança no modo de produção, aderindo ao fordismo e principalmente após a Segunda Guerra Mundial. Salvador (2010) destaca que o movimento começou a questionar a divisão dos lucros da empresa, já que os mesmos faziam parte do processo de produção.

Outro marco apontado pelo autor como determinante para o declínio dos ideais liberais, foi a queda da bolsa de valores de Nova Iorque em 1929. Este foi um momento de crise em massa atingindo grande parcela da população mundial, acarretando assim desemprego em massa, queda nas taxas de renda. Logo, o comércio e a economia entraram em colapso, sendo embrião da primeira grande crise do capitalismo, fazendo com que se questionasse os princípios liberais que regiam os países, consequentemente, a legitimidade do capitalismo.

Segundo Salvador (2010), é nesse momento que surge o keynesianismo propondo ações mais interventivas por parte do Estado na economia. Isso se deu ao perceber que o mercado por si só já não era capaz de se autorregular. As ideias keynesiana ganham vigor após a segunda-guerra mundial, possibilitando o desenvolvimento do chamado Estado Social.

Juntamente com a política keynesiana veio o pacto fordista, consubstanciando-a e fazendo com que o Estado voltasse a ser o mediador das ações entre mercado e sociedade. Behring (2000), diz também que este rompimento por meio do keynesianismo foi importante

no que diz respeito à conquista por direitos sociais. É neste momento que surgem as primeiras leis que mais se parecem com a política social que temos hoje, entretanto a autora ressalta que o Estado de bem-estar social foi um fenômeno de pleno emprego que ocorreu em determinados países da Europa.

A proteção social entra em xeque no capitalismo quando os ideais neoliberais entram em vigor, no ano de 1980 na Inglaterra e nos EUA, e posteriormente se expandindo para diversos países. No final de 1960 e início de 1970, os países do capitalismo central entram em crise. Segundo Harvey (2008), existiam muitos sinais de que uma crise do modelo keynesiano-fordista se instalava. Os principais deles eram: o aumento constante da taxa de inflação e o auto crescimento das taxas de desemprego. Isso deixava claro que o sistema liberal não era mais capaz de abarcar essas consequências inerentes ao capitalismo.

Deste modo, o capital na busca da recomposição das taxas de lucros e da retomada processo de acumulação tem como eixo central o ataque aos direitos sociais construídos no âmbito do segundo pós-guerra. Os novos ditames da economia apregoam uma ampla desregulamentação da economia, reduzindo-se o papel do estado, enfraquecendo e flexibilizando os direitos dos trabalhadores. E como coloca Harvey (2008) o liberalismo ressurgiu como um novo cariz: o neoliberalismo. Sendo a privatização o ponta pé inicial para a sua instalação.

Afirma-se que a privatização e a desregulação combinados com a competição eliminam os entraves burocráticos, aumentam a eficiência e a produtividade, melhoram a qualidade e reduzem os custos – tanto os custos diretos ao consumidor (graças a mercadoria e serviços mais baratos), como, indiretamente, mediante a redução da carga de impostos. O Estado neoliberal deve buscar persistentemente reorganizações internas e novos arranjos institucionais que melhorem a sua posição competitiva como entidade diante de outros Estados no mercado global. (HARVEY, 2008, p.76)

Sendo assim, logo se vê que a trilha que o neoliberalismo pretende seguir é um caminho que preza pela liberdade individual da propriedade privada, liberdade individual perante o mercado de trabalho e entende o fracasso como consequência da falta de esforço próprio. Pois a ideia neoliberal induz a crer que neste sistema existe igualdade de condições na hora de competir. A proposta é o enfraquecimento do Estado no sentido da garantia dos direitos sociais, mas seu fortalecimento para assegurar a liberdade de mercado e a retomada da lucratividade. Contudo, é evidente que este modo de produção não condiz com a realidade.

Concomitantemente a esta “nova” orientação para a condução do capitalismo, surge o ideário difundido pelos ingleses, que recebeu o nome de *Welfare State*. Este era o modo como os ingleses queriam ver o seu país, segundo Lobato (2006). A partir do momento em que se constitui a ideia de um Estado Social, juntamente à ela com o objetivo de direitos universais, surge a seguridade social.

Associado à mesma noção de *welfare state* foi difundida a expressão social *security*, cuja tradução para o português foi feita com a adoção do neologismo seguridade social. O sentido do termo seguridade é o de contrapor-se à idéia restrita de *social insurance*, o seguro social. Este alcança apenas os segurados contribuintes, na proporção de suas contribuições, enquanto o conceito de seguridade social evoluiu para a universalização dos direitos sociais, tornando-os um dever do Estado para com todos os cidadãos. A seguridade tem uma natureza pública e universal, enquanto o seguro é individual e seletivo. (LOBATO, 2006, p. 77).

A seguridade social é parte integrante do Estado Social, mas não devendo ser confundido com ele. Os sistemas de seguridade social, em geral, englobam a previdência (seguro social), assistência social e políticas de saúde. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008). O Estado Social, está diretamente relacionado com a política social e o modo como o Estado intervêm na questão social.

Conforme Salvador (2010), o marco na institucionalização da seguridade social foi a publicação do Relatório Beveridge, em 1942, na Inglaterra, que implicou mudanças significativas no âmbito dos seguros sociais até então predominantes de inspiração bismarkiana. A proposta teve como consequência o aumento das despesas com a proteção social, objetivando o combate à pobreza fundamentando-se nos direitos universais de todos os cidadãos incondicionalmente ou submetidos a condições de recursos, porém, garantindo mínimos a todos os cidadãos.

Com o neoliberalismo está em curso uma reformatação do Estado Social colocando-se em xeque a predominância do Estado na garantia das políticas sociais e na oferta dos serviços sociais. Em que pese na haver há um consenso no que se refere ao conceito dessa nova de organização da (des) proteção social, muitos autores (ABRAHAMSON, 2004; PEREIRA, 2004), têm se referido a esse novo formato como o pluralismo de bem-estar.

Entretanto, a maioria dos autores (ABRAHAMSON, 2004; PEREIRA, 2004) que tratam deste tema concordam que a palavra pluralismo está se referindo às fontes de provisão de bem-estar, pois há uma distribuição dos papéis perante os serviços sociais que devem ser prestados à sociedade, entre Estado, mercado e sociedade civil. Este tripé pode ser subdividido em diversos outros espaços e instituições, que vão dividir as responsabilidades para dar conta das expressões da questão social.

Para Pereira (2008) o pluralismo de bem estar é um momento de transição que se inicia no chamado “período de ouro” do Estado de bem-estar social, que vigorou entre 1945-1975, e atinge seu esgotamento com a crise do capital e emergência do ideário neoliberal. Com isso, o Estado passa a não ser mais o principal provedor das políticas sociais como era no modelo Keynesiano/Beveridgiano que vigorou no segundo pós-guerra nas principais economias capitalistas do mundo. Com a emergência do neoliberalismo, a partir da década de 1980 com a primeira-ministra Tachter na Inglaterra e o presidente Regan nos EUA, começa um profundo processo de mudança na proteção social, com privatizações e corte dos direitos sociais, emergindo a provisão privada de bem-estar via o mercado e o “terceiro setor”<sup>4</sup> na oferta das políticas sociais.

No pluralismo de bem-estar, a autora vai dizer que cada uma das três instituições (Estado, mercado e sociedade civil) terão o seu papel definido e horizontal, não existindo mais relação de hierarquia para com o Estado. Para Pereira (2008), a sociedade civil entraria com a sua solidariedade, o mercado provendo o dinheiro e o Estado com o seu poder, proporcionando assim a coesão social tão almejada pelos capitalistas para garantir a acumulação.

E para que haja um maior esclarecimento quanto ao pluralismo de bem-estar na sociedade, Pereira (2008, p.199), assim o conceitua:

trata-se de ação compartilhada do Estado, do mercado (incluindo empresas) e da sociedade (organizações voluntárias, sem fins lucrativos, a família ou rede de parentesco) na provisão de bens e serviços que atendam necessidades humanas básicas. Esta concepção define uma divisão fundamental de responsabilidades no campo do bem estar e uma redistribuição de funções entre os três “parceiros”: Estado, mercado e sociedade.

---

<sup>4</sup> O termo “terceiro setor”, aqui será utilizado entre aspas, pois segundo Montañó (2002), há todo um contexto histórico e uma intencionalidade neoliberal por traz deste conceito, e para não corroborar com o esta ideia, serão utilizadas as aspas.

A partir deste conceito, percebe-se que ocorre um retrocesso no tocante à conquista de um Estado provedor de políticas sociais e de bem-estar social, havendo uma redistribuição de tarefas entre mercado, sociedade civil e Estado.

Em análise feita por Pereira (2008), com base em Titmuss, esse viés contemporâneo veio trazer um novo olhar para essa proposta que pouco mudaria, caso não retrocedesse: se fosse substituído o *Welfare State* assim como ele estava posto no segundo pós-guerra, e se colocasse a “sociedade” como central, o modelo passaria a ser visto de outra forma, ou seja, ao invés de Estado de bem-estar, seria sociedade de bem-estar, denominando-o de *Welfare Society*. O objetivo central desta mudança é fazer com que a sociedade sinta que está no poder, e que é ela quem governa, no entanto, sabe-se que a intenção de fato é meramente uma abstenção das responsabilidades estatais com a provisão social.

Para tornar mais real e palpável a instalação do pluralismo de bem-estar, alguns objetivos são elencados: “emancipar os pobres da tutela do Estado, descentralizar o poder e incentivar a participação popular, dividir custos sociais, diluir a fronteira entre o público e privado e inaugurar uma visão holística de bem-estar”. (PEREIRA, 2008, p. 200).

Como bem colocado pela autora, cabe lembrar que esses objetivos supracitados são bandeiras levantadas por uma economia de esquerda e que neste aspecto foram totalmente transformadas a favor dos interesses da classe dominante. Ao invés de se pautar numa linha do coletivo, as propostas são em suma individualistas, em reconfiguração dos ideais defendidos pelo pensamento mais progressista.

Ao concluir seu texto Pereira (2008) faz algumas observações, no que diz respeito à instalação de um pluralismo de bem-estar: a implantação de sistema econômico de pluralismo de bem-estar deixa para trás a visão keynesiana/beveridgiana; não faz referência também ao Estado Liberal e tenta se livrar de todas essas correntes teóricas para que apareça com cara de neutralidade e imparcialidade, com isso cria consensos e mantém a paz na sociedade.

Abrahamson (2004) aborda a questão da neutralidade no pluralismo de bem-estar para construir a sua análise. O autor apresenta algumas justificativas para a instauração do pluralismo de bem-estar. A flexibilidade e a complexidade são as principais razões apontadas para a perpetuação dessa cultura de pluralismo, pois segundo ele estas representam burocracias mínimas em seus serviços e a cooperação existente entre diversas instituições.



Na próxima seção aborda-se o processo de construção das políticas sociais no Brasil, objetivando compreender a presença do chamado “Sistema S” na oferta de Serviços Sociais no Brasil.

## **1.2 Breve histórico das Políticas Sociais no Brasil**

Não há como falar de política social no Brasil sem realizar um resgate histórico de como foi o início das políticas sociais buscando uma perspectiva da totalidade. Behring e Boschetti (2008), elencam alguns aspectos que antecederam o processo que deu origem às políticas sociais no mundo. Por exemplo, no capitalismo houve algumas legislações inglesas que obrigavam os pobres a aceitarem qualquer situação de trabalho, pois aquele que não trabalhava era visto como um “vagabundo” ou um não merecedor dos serviços prestados pelo Estado.

Sabe-se que o caminho para a legislação trabalhista que se tem hoje foi longo, árduo e de muita luta da classe trabalhadora. A luta dos próprios trabalhadores é que impulsionou um importantíssimo passo no que tange à política social no Brasil. Estas vieram como respostas às demandas colocadas pelo proletariado. Foi então que o Estado com o intuito de manter a ordem social resolveu transformar as reivindicações em leis.

No Brasil a construção desse processo foi diferenciada e tardiamente quando comparada a outros países no mundo, sobretudo, os da Europa ocidental. Tornando evidente a correlação de forças e a luta de classes travada nessa constante e incessante batalha por garantia de direitos sociais.

Por um lado, os direitos sociais, sobretudo os trabalhistas e previdenciários, são pauta de reivindicação dos movimentos e manifestações de classe trabalhadora. Por outro, representam a busca da legitimidade das classes dominantes em ambiente de restrição de direitos políticos e civis – como demonstra a expansão das políticas sociais no Brasil nos períodos de ditadura (1937 – 1945 e 1964 – 1984), que as instituem como tutela e favor: nada mais simbólico que a figura de Vargas como “pai dos pobres”, nos anos 1930. (BEHRING; BOSCHETTI, 2008, p. 79)

Um resgate histórico feito pelas autoras mostra que antes da proclamação da República do Brasil não houve nenhuma lei que amparasse, muito menos, que garantisse direitos aos trabalhadores. Em 1891 alguns trabalhadores (ferroviários, funcionários da

Imprensa Nacional e funcionários do Ministério da Fazenda), conseguiram o direito à pensão e a 15 dias de férias. Um ano após, os funcionários da Marinha conquistam o direito à pensão.

Com a chegada de um novo século, em 1907, o direito à organização sindical já é reconhecido, no entanto, cabe ressaltar que antes disso nas indústrias rurais e nas plantações rurais já havia organização sindical. Os anos de 1911 e 1919 foram importantes no que se refere ao mundo trabalho, pois primeiramente foi instituída a redução da carga horária de trabalho para 12 horas e posteriormente criou-se uma regulamentação para os acidentes de trabalho. Cabe lembrar que apesar da criação destas normas o cumprimento levou algum tempo, e que no caso de acidente de trabalho, a responsabilidade não recaía sobre a empresa, era visto como de total responsabilidade do trabalhador. (BEHRING, BOSCHETTI, 2008).

Assim como afirma Santos (1987), a lei que regia a livre associação aos sindicatos deu abertura para algumas mudanças. Foi então que no interior das fábricas localizadas em São Paulo, vários trabalhadores estavam se organizando enquanto classe afim de exigir o cumprimento das leis trabalhistas já existentes, bem como realizar pressão frente aos grupos de decisão. Fato este que influenciou diretamente na construção de uma lei que deu origem ao a previdência social brasileira, a Lei Eloy Chaves, a qual estabelece como obrigatoriedade a criação de Caixas de Aposentadoria e Pensão (CAPs), que mais tarde teria como companhia os Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs), dos quais foram precursores os servidores públicos.

De acordo com Salvador (2010), a partir de 1930, quando o Estado brasileiro passa a intervir e regulamentar a organização econômica e social é que surgem maiores distinções entre os vocábulos “assistência” e “previdência”. A Constituição de 1934, no capítulo IV, que trata da ordem econômica e social, dispõe no artigo 121 que a lei deve tratar do amparo à produção e do estabelecimento das condições do trabalho, tendo em vista a proteção social do trabalhador e os interesses econômicos do país. Sendo assim, a letra “h” desse artigo inclui como proteção social: “assistência médica e sanitária ao trabalhador e à gestante, assegurando a esta, descanso antes e depois do parto, sem prejuízo do salário e do emprego, e instituição de previdência, mediante contribuição igual da União, do empregador e do empregado, a favor da velhice, da invalidez, da maternidade e nos casos de acidentes de trabalho ou de morte”. (SALVADOR, 2010).

O primeiro direito relacionado ao mundo trabalho foi o seguro de acidente de trabalho, o qual foi precursor no que diz respeito à conquista por direitos sociais. Porém, entre os anos 1930 e 1954, segundo Souza (2006) houve redução no avanço dos direitos políticos e elevação dos direitos sociais. O então presidente do Brasil, Getúlio Vargas, implantou uma política de governo altamente clientelista e patriarcal, que culminou na negação dos direitos civis, lentidão na implantação de direitos sociais e impulsionamento dos direitos políticos.

Em 1931, Getúlio Vargas passou a investir em grande escala nas indústrias e no comércio. Isso exigia dele um jogo de cintura, pois o mundo estava vivendo resquícios da crise de 1929. E como o café era o principal produto responsável pela economia do país, foi criado o Conselho Nacional do Café, os ministérios da indústria e do comércio.

O ano de 1937 trouxe mudanças significativas na forma de governo de Vargas. Nesse período houve o anúncio da dissolução do Congresso, a outorga da carta que instituía a criação do Estado Novo e a implantação de uma nova constituição. (BRASIL, 2003, p. 69). A partir dessas normatizações notou-se que Vargas agia de forma estratégica para não deixar que seu governo ditador aparecesse tão claramente a todos.

O apoio popular permitia ao governo ousar em suas iniciativas contrária aos interesses políticos das oligarquias derrotadas. Mas Getúlio Vargas também soube acomodar interesses, em especial os econômicos. Praticou uma política de compromisso, a qual lhe permitiu levar a cabo importantes mudanças no país. Moveu-se articulando interesses da burguesia industrial, das oligarquias rurais, dos militares e dos trabalhadores. (BRASIL, 2011, p. 28).

É importante ressaltar que esse governo populista de Vargas, iniciou um processo de desenvolvimentismo que culminou no surgimento de instituições que são reconhecidas hoje como participantes do “Sistema S” (tais como: SESI e SESC). Segundo Pomar (2003), como este foi um governo que tinha como foco o investimento na economia, o objetivo para o Brasil neste contexto era industrializa-lo.

Como coloca Pomar (2003), esse processo de industrialização acarretou uma série de consequências, pois a instalação de uma indústria em um país demanda trabalhadores, um bom sistema de transporte de carga para levar as mercadorias, logo, estradas em boas condições, um sistema de comunicação eficaz (correio), dentre outras tantas condições.

Para Bulla (2003, p.2):

Nesse contexto, foi promulgada uma série de medidas de políticas sociais, como uma forma de enfrentamento das múltiplas refrações da questão social, ao mesmo tempo em que o Estado conseguia a adesão dos trabalhadores, da classe média e dos grupos dominantes, donos do capital. O governo populista adotava, ao mesmo tempo, mecanismos de centralização políticoadministrativa, que favoreciam o aumento da produção, dando condições para a expansão e a acumulação capitalista.

No ano de 1943 a Consolidação das Leis Trabalhistas (CLT) entra em vigor, a qual vai garantir direitos que até então fugiam à realidade dos trabalhadores brasileiros, tais como: férias remuneradas, descanso aos domingos, regulamentação da jornada de trabalho de 8 horas diárias, dentre outros (LEVINE, 2001).

Ainda de acordo com as ideias postas por Pomar (2003), no período em que Vargas estava no poder, foram criadas a Confederação Nacional dos Trabalhadores na Indústria e a Confederação Nacional dos Trabalhadores no Comércio. Instituições que no ano de 1946 deram origem ao SESI (Serviço Social da Indústria) e ao SESC (Serviço Social do Comércio), o qual é o objeto deste estudo deste trabalho.

Vital (1985) realizou um estudo que tinha por objetivo analisar as estruturas educacionais do SESI/AM. Em uma perspectiva marxista, ao analisar o contexto histórico de surgimento da entidade, o autor destaca:

O SESI surgiu dentro de características peculiares de um momento econômico, político e social em que o governo tinha interesse força para negociar, com os industriais, a criação de um organismo que seria também por ele controlado. Para melhor compreensão de sua função social em face de conceitos teóricos de Estado, sociedade civil, sociedade política e hegemonia. (VITAL, 1985, p. 12-13)

Importante destacar, se por um lado, o início do processo de assalariamento no Brasil permitiu o desenvolvimento da previdência social e os benefícios e serviços a ela associados (aposentadorias, auxílios e serviços médicos), por outro lado, as primeiras legislações sociais, principalmente, no campo da previdência foram determinantes, conforme Salvador (2010), para a gestão e o controle da força de trabalho, reforçando a posição hegemônica do “Estado Novo” de Getúlio Vargas.

Anos depois do governo populista de Getúlio Vargas, precisamente no ano de 1964, houve o golpe militar onde Castelo Branco assumiu o poder. Durante os 21 anos de ditadura

militar o cargo de presidente foi ocupado por generais do exército e foi exatamente neste período que o Brasil viveu a maior supressão de direitos de sua história. Além da extinção da maioria dos direitos, havia também um rigoroso controle social. Quem não obedecesse às regras ou tomasse alguma atitude que contrariasse e/ou colocasse em cheque o poder ditador era tido como contraventor e sofria duras opressões - eram presos, torturados, exilados e até mortos.

No que se refere a relação entre o “Sistema S” e o contexto de ditadura, as entidades que existiam antes da ditadura eram o SESI, SENAI, SESC e SENAC (criadas em 1946), as quais foram mantidas pelos militares. Ao que se sabe, a única entidade criada durante o período de ditadura militar, foi o SEBRAE (1973). Desta forma, pode perceber que uma das entidades do “Sistema S” teve sua origem num governo miliar, fazendo com que haja uma reflexão quanto a verdadeira intenção e utilidade do “Sistema S” para os interesses do capital.

Em seu artigo Nepomuceno (2013) lembra que no Departamento de Ordem Pública e Social – local utilizado para tortura, humilhação, vexação e morte – do Estado de São Paulo, era considerado um dos “centros mais vigorosos da repressão”. E que dentre os visitantes que passavam horas com os civis neste local, encontra-se o nome de um funcionário do SESI que é controlado pela FIESP. Outro visitante assíduo era um cônsul dos Estados Unidos.

Conforme depoimento citado por Vital (1985), de Roberto Simonsem, mesmo que o SESI não tenha sido criado em regime ditatorial “A educação do SESI foi destinada ao combate ao comunismo e os técnicos devem abandonar a insinuação sutil de ideias e doutrinas que desfigurem as tradições e deforma o homem.”

A estratégia da ditadura militar foi usar as políticas sociais como amortecedoras de uma conjuntura muito desfavorável aos trabalhadores. Em outras palavras, uma forma de obtenção de “harmonia social” junto a uma classe que tivera seus direitos trabalhistas reduzidos e até mesmo extintos (por exemplo, a estabilidade no emprego) e estava impedida de organizar e participar da vida política do país. (SALVADOR, 2010).

A previdência, por exemplo, tem uma expansão selecionada após 1964, em consequência do processo de assalariamento, mas manteve a seletividade definida pela formalização do emprego. (MOTA, 2000). O modelo econômico dos anos 1970 foi centrado no crescimento das grandes empresas de capital intensivo, ampliando, assim, o fosso das

condições de trabalho e da cobertura previdenciária entre os trabalhadores das grandes empresas comparativamente aos trabalhadores precarizados. As modificações ocorridas, apesar de indicarem a expansão dos benefícios, não alteram os princípios estruturantes da previdência social, que manteve a sua lógica de seguro, ou seja, o acesso ao benefício somente via contribuição. (SALVADOR, 2010).

Este foi um período muito difícil para quem não se conformava com o que estava posto. A revolta e a insatisfação estavam se transformando em movimentos organizados. Os "anos de chumbo", como ficou popularmente conhecido esse período, propiciou a criação de movimentos sociais que lutavam por liberdade de expressão, por direitos sociais cerceados, por uma democracia onde o povo elege o seu governante. O movimento que mais se destacou foi o "Diretas Já".

Sendo assim, no ano de 1985 o Colégio eleitoral escolhe como presidente o deputado Tancredo Neves. Este não consegue assumir o cargo por motivo de doença e seu vice, José Sarney, é o novo presidente do Brasil. Logo no ano de 1988 é promulgada a Constituição Federal que vigora até os dias de hoje, em que pese mais de 80 Emendas Constitucionais. E que em seu artigo 150, inciso VI, alínea c é prevista isenção tributária às diversas entidades, dentre elas se enquadra o "Sistema S". No entanto, cabe lembrar que desde o ano de 1955 existe uma lei que prevê a imunidade tributária ao SESI, SENAI, SESC e SENAC – Lei 2.613/1955.

Deste modo, a democracia se instalou em nosso país e com a implementação desta Constituição e com importantes avanços no que diz respeito aos direitos trabalhistas, de liberdade de expressão, previdenciários, entre tantos outros. O que se tentou foi extinguir o enorme cerceamento de direitos do período em que o país vivia um regime ditatorial.

A década de 1990 é marcada no Brasil pela forte presença das ideias neoliberais, partir da chegada ao poder do Presidente Collor de Melo, dando início ao processo de privatização e ataque aos direitos sociais e trabalhistas recém instituídos e outros ainda a regulamentar da CF de 1988. Fagnani (2011) chama atenção que neoliberalismo chegou tardiamente ao Brasil comparativamente aos países europeus e ao Chile, o que por sua vez retardou também todos os processos de desenvolvimento econômico, principalmente os prevê processos de desenvolvimento social. Pois como este processo (instalação do neoliberalismo) já havia sido

implantado na maioria dos países, o Brasil estava na contramão do resto do mundo. O que se garantiu aqui na verdade, não foram direitos universais, mas sim um “Estado Mínimo”.

Um fato que chama a atenção, no tange às políticas sociais brasileiras, é que, além de periféricas, elas foram mais expressivas nos períodos ditatoriais do que nos democráticos, o que põe em relevo o fato de que, por longos períodos, tais políticas se processam na contramão dos direitos de cidadania. (PEREIRA, 2004, p. 152)

Não obstante, a implantação das políticas sociais no capitalismo tardio, os governos que assumiram o país neste contexto de pós-promulgação da Constituição Federal de 1988, segundo Pereira (2004) tinham políticas de governo adeptas a implantação do neoliberalismo. Fernando Collor de Melo, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso foram os principais mentores deste processo, os quais conseguiram frear bruscamente os avanços sociais previstos na Constituição Federal de 1988.

Sendo assim, no ano de 2003, quando Luís Inácio Lula da Silva assume a presidência, algumas dificuldades surgem. Pois o governo do mandato anterior era adepto ao modelo neoliberal e o atual seguir uma perspectiva do proletariado. Segundo Salvador (2010), para fazer cumprir os compromissos econômicos anteriormente firmados no Brasil, há um esvaziamento significativo no que tange o acesso e a garantia aos direitos sociais - no chamado Plano Plurianual proposto pelo então presidente.

Para Pereira (2004), uma saída encontrada pelos governantes do Partido dos Trabalhadores para conseguir dar conta tanto do lado social quanto do lado econômico, foi a implantação da cultura do voluntariado. A estratégia era estabelecer uma parceria entre mercado e terceiro setor, afim de que estes não só colaborassem nas necessidades sociais por meio de doação, mas que incentivasse a população como um todo a ser mais solidária, fazendo com que a relação de responsabilidade fosse invertida. Aquele indivíduo que praticasse um ato solidário estaria automaticamente praticando a cidadania.

### **1.3 Contrarreforma do Estado brasileiro em tempos de Neoliberalismo**

Com o intuito de minimizar as atuações do Estado no combate à questão social, a contrarreforma do Estado (BEHRING, 2003), ocorrida no governo de Fernando Henrique Cardoso, centralizou as suas ações no voluntariado, na solidariedade e ajuda mútua. No entanto para conseguir abarcar o tripé da Seguridade Social (saúde, previdência e assistência social), a estratégia utilizada pelos reformistas neoliberais foi: a parte da saúde e da

previdência ficaram por conta dos grandes empresários, para que estes privatizassem boa parte desses serviços, já a parte da assistência social ficou aos cuidados do “terceiro setor”, que por sua vez presta quase que exclusivamente serviços de cunho assistencialista àquelas populações que se encontram privadas majoritariamente dos seus direitos. Esta estratégia ainda que não tenha sido anteriormente premeditada, fica bastante clara quando se trata de um contexto de pós ditadura 1990.

Behring (2003) vai caracterizar o período como “a contrarreforma do Estado no Brasil”, justificando a adoção da categoria “contrarreforma” como uma reação conservadora, no âmbito do neoliberalismo, de natureza claramente regressiva, na qual se situa a “contrarreforma” do Estado. A autora refere-se à reforma anunciada na Constituição brasileira de 1988, que em alguns aspectos indicou o caminho, ainda que mínimo, de uma estratégia de natureza socialdemocrata, especialmente no Capítulo Ordem Social. Então, a partir dos anos 1990, as propostas reformistas acabam por solapar as possibilidades, ainda que limitadas, da plena aplicação dos direitos sociais previsto na CF de 1988.

Montaño (2002) demarca quais foram os objetivos quando se optou pela “substituição” do Estado pelo “terceiro setor”. Isso não ocorreu somente por motivos financeiros e de eficiência, motivos estes puramente políticos e ideológicos, mas também porque os reformistas neoliberais induziam a população à criticar os serviços públicos prestados pelo Estado, afim de que os cidadãos desvalorizem o que é público e exalte o que advém do meio privado. Atribuindo também uma noção de culpa, como se as mazelas da sociedade fossem responsabilidade de quem não ajuda e não é solidário, para que assim aumente a prestação de “compaixão” com o próximo e isente o Estado dessa responsabilidade. Esses comportamentos incitados pelo projeto neoliberal fazem com que se esvaeça a noção de direitos sociais universais, tanto dos movimentos e classes sociais quanto dos próprios indivíduos.

A reflexão desmembrada no texto de Carlos Montaño tem sua base na obra “*O Capital*” de Karl Marx. E seguindo esta linha marxista vê-se que as crises dentro do sistema capitalista acontecem de forma cíclica, e a cada nova crise o sistema se supera com a capacidade de encobrir a sua gana por lucro e principalmente minimizar as ações do Estado. Coloca-se, assim, o direito social como sendo um favor que deve ser prestado pela sociedade. Como bem compara Montaño (2006), dizendo que, como uma fênix, que ao ser queimada renasce das cinzas, assim é este modo de produção. Quando a crise econômica se apresenta,



há sempre uma saída estratégica e cada vez mais perversa com o ser humano, capaz de encobrir o seu verdadeiro objetivo que é acumulação de capital.

Após a Ditadura no Brasil, em meados da década de 90, a solução encontrada pelos reformistas do Estado para esta crise que se formou, sustentava-se por meio de três frentes articuladas: o combate aos direitos trabalhistas, a “reestruturação produtiva” e a “reforma do Estado”. (MONTAÑO, 2006).

Foi então no ano de 1995, com seus ideais reformistas, que Bresser-Pereira (agora reocupando o cargo de Ministro da Administração Federal e da Reforma do Estado no Governo FHC) juntamente com sua equipe e articulado aos Ministérios do Trabalho, da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão, com a Casa Civil e as Forças Armadas, apresentou um plano denominado “Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado” (PDRAE) assinado pelo então presidente da República Fernando Henrique Cardoso. (BRASIL, 1995). E para a implementação deste plano foram criados um Ministério, um Comitê Executivo e a Câmara da Reforma do Estado. E foi deixado claro que a implementação efetiva deveria se dar a nível interministerial.

No item 5.3 do PDRAE são demonstrados três setores do Estado. Inicialmente só se reconhecem dois destes: Propriedade Estatal e Propriedade Privada. (BRASIL, 1995). E para o autor deste plano existe também a Propriedade Pública Não-Estatal, a qual é constituída pelas organizações sem fins lucrativos, que não pertencem a uma só pessoa ou à um grupo formado, mas está ali para atender única e exclusivamente aos interesses públicos, que é o caso das entidades do “Sistema S”, que tem sua origem ainda no Governo Getúlio Vargas, como demonstrado anteriormente.

Para Bresser-Pereira a propriedade ideal no caso de atividades não exclusivas do Estado é a pública não-estatal, pois segundo ele é melhor retirar do Estado o que não é função sua específica e atribuir aos outros setores essas atividades. Segundo ele para retirar esta sobrecarga do Estado e porque o terceiro setor é mais eficiente que o Estado, pelo fato de que “As organizações nesse setor gozam de uma autonomia administrativa maior do que aquela possível dentro do aparelho do Estado”. (BRASIL, 1995, p. 43).

Já a privatização por meio do mercado é mais eficaz porque “A propriedade estatal só se justifica quando não existem capitais privados disponíveis ou então quando existe um monopólio natural” (BRASIL, 1995, p. 44), ou seja, as justificativas de Bresser para preferir o

mercado ao Estado, giram em torno da auto-regulação e da eficiência que é um princípio administrativo básico do mercado.

O ex-ministro se diz contra a proposta neoliberal do Estado mínimo, afirmando que o Estado deve ter uma função complementar a do mercado. Amenizar a desigualdade social e regular a economia também são obrigações do Estado e fogem à regra do Estado mínimo. Assim divide-se a forma de administração em: Administração Pública Burocrática e a Administração Pública Gerencial. A primeira diz respeito basicamente às ações do Estado, que normalmente se caracterizam como burocráticas, de difícil acesso e pouco eficientes. A administração Pública Gerencial está diretamente relacionada à efetividade nos serviços. Pois naquele dado contexto buscava-se a qualidade nos serviços e também o baixo custo, já que o núcleo estratégico preza pela efetividade, em outras palavras, fazendo com que a população opte por um serviço de baixo custo a ter que ficar em filas ou enfrentando burocracias e entraves no processo de consolidação de um serviço. As vantagens atribuídas pelo autor foram a segurança e a efetividade no serviço.

Sendo assim, alguns objetivos do PDRAE serão apresentados, para que assim haja uma maior classificação quanto as ações práticas propostas neste plano. Inicia-se com os objetivos para o núcleo estratégico, que se constitui na modernização da Administração Burocrática (Estado), por meio de concursos, processos seletivos, política de carreiras e uma qualificação permanente. Garantindo assim, uma maior efetividade nos serviços e possibilitando uma avaliação do desempenho no sistema burocrático.

Em segundo lugar, no que compete às atividades exclusivas do Estado, este deve criar mecanismos que envolvam a participação popular tanto na formulação, quanto na avaliação de políticas públicas. Bem como conseguir conciliar as duas formas de Administração, burocrática e gerencial, pois como já foi mencionado cada uma possui pontos positivos e negativos, por isso a junção das duas seria ideal no processo de prestação de serviços.

Os objetivos destinados aos serviços Não-exclusivos se baseiam basicamente na transferência dos serviços que não são de exclusividade do Estado para o setor público não estatal, que é nada mais nada a menos que o “terceiro setor”. Transformando as funções públicas em organizações sociais, as quais se caracterizam como entidades de direito privado, sem fins lucrativos. Essas entidades necessitam de uma autorização específica do poder legislativo para elaborar um contrato com o poder executivo e assim ter acesso à dotação

orçamentária. Além dessa dotação, é proposto também que a população a que se destina o serviço seja financiadora (evidente que em menor quantidade que o Estado) por meio de compra de serviços e doações. E para completar, implementar mecanismos de participação da população no processo de decisão destas organizações sociais, propiciando o controle da sociedade destas ações e serviços.

E para compor este arsenal de objetivos agora vêm os objetivos para a produção no âmbito do mercado. Este forma-se estruturalmente por meio da privatização, que se dará pelo Conselho de Descentralização. Fortalecer e manter uma organização constante nos órgãos de gestão deste setor, para incorporar as instituições que forem privatizadas ao longo desse processo de privatização. (BRASIL, 1995).

Bresser, a partir do PDRAE, teve como objetivo esclarecer os aspectos da crise vivenciada pelo Brasil, mostrando quais eram suas ideias para amenizar e combater a crise fiscal, e principalmente apontando visões diferenciadas a respeito da reforma do Estado, da reforma neoliberal, crise fiscal, formas e modelos de trato à questão social.

Agora, numa perspectiva mais realista do processo que visa a percepção de totalidade da sociedade, Behring (2008) vêm concordar com as críticas postas por Montañó (2006), entretanto, essa vai aprofundar na análise das sugestões propostas por Bresser e os demais reformistas da época. Fixando assim um contraponto às propostas do Plano Real. A autora expõe o seu ponto de vista, mostrando as mais variadas contradições e inconsistência na consolidação desses ideais, não só econômicos, mas também políticos e sociais.

Para que seja possível uma reflexão crítica desse processo de modificação que ocorreu no Brasil, a partir de 1990, Behring (2009) coloca o fato de a crise do Estado ser tratada de forma unilateral, como sendo um problema que ocorre somente dentro do Estado. A autora discorda que a crise tenha somente uma causa e como se a saída para esse momento se concentrasse apenas no ajuste fiscal. Isto, segundo ela, acaba por empobrecer o debate acerca de como as crises são gestadas, suas origens e seus impactos, bem como, esconder a sua verdadeira raiz e utilidade. Fica claro que se trata de um processo cíclico, típico do modo de produção capitalista.

A reflexão realizada por Montañó (2006), também deixa claro a sua posição crítica em relação às imposições neoliberais. Principalmente aquelas realizadas de forma dissimulada, querendo esconder a verdadeira intenção do capitalismo. O fato de haver uma segmentação

entre as esferas do Estado é uma delas, e faz parte de um projeto neoliberal atual, o qual pretende dissociar estes segmentos, criando uma falsa consciência de que cada um tem a sua autonomia e liberdade para fazer o que quiser.

O processo de crise vivenciado pelo Brasil neste período neoliberal, envolve muitos outros aspectos indispensáveis para a análise de conjuntura da realidade, assim como mostra Behring (2008, p. 63) “seu lugar no mercado mundial, a correlação de forças entre as classes sociais, a cultura política, as escolhas do segmento que detêm hegemonia, dentre outras mediações”.

A autora estabelece ainda, uma rápida comparação com a Crise de 1929, que por sua vez, estava também totalmente associada ao âmbito do Estado. Já nesta época, se apontava como solução uma reforma no e para o Estado, deixando totalmente de lado as características da sociedade brasileira, o contexto vivido pelo país nessa época. Para a saída de uma crise, deve-se levar em conta as peculiaridades de cada sociedade e não utilizar experiências vividas em outros países como modelo. Ou seja, a crítica de Behring (2008) se conteve à análise equivocada e simplista do Estado, mas qualquer análise que se restringe a determinado segmento, sem analisar a totalidade, tende a ficar enfraquecida, tornando-o minimalista e superficial.

Para Behring e Boschetti (2007), pode ser que a criação e instituição de tipologias faça com que as análises se tornem minimalistas quanto à crítica reflexiva. Pois não há como realizar uma análise crítica de algo, sem estabelecer uma articulação entre o contexto histórico político e ideológico, no que se refere ao Estado de bem-estar. Este, bem como as políticas sociais, tem de conter em sua análise processos dialéticos que consideram não só o fenômeno, mas também a sua essência. Porque os fatos sociais por si só trazem definições que não perpassam a sua totalidade.

Verifica-se desta forma a importância de incluir reflexões de alguns autores desta temática. Com o objetivo de enriquecer o debate o mestre em Direito, Violin, discute esta questão de forma elucidativa, embasando a sua reflexão em outros pensadores e estudiosos do tema: Gramsci, Montañó, Carlos Nelson Coutinho, entre outros.

Violin (2006) critica o fato de Bresser-Pereira utilizar o termo “publicização” como sendo o ato da transferência de responsabilidades do Estado para o setor público não-estatal (“terceiro setor”). No entanto a palavra “publicização” não tem este significado. O nome que

deveria ser dado à esse processo, tendo em vista os agentes envolvidos e a forma como acontece, é privatização. Pois está contido no processo de privatização a transferência de algo que é público para o domínio particular. Nada mais é do que uma “privatização em sentido amplo”. (VIOLIN, 2006, p.101).

Raichelis (2000) analisa o conceito e a aplicação deste termo que está sendo tão debatido atualmente. A autora assim conceitua “publicização”:

(...) funda-se numa visão ampliada de democracia, tanto de Estado quanto de sociedade civil, e na implementação de novos mecanismos e formas de atuação, dentro e fora do Estado, que dinamizem a participação social para que ela seja cada vez mais representativa da sociedade, especialmente nas classes dominadas. (RAICHELIS, 2000, p. 63)

Ou seja, o que está descrito acima nada mais é do que uma visão do mesmo assunto por uma perspectiva diferenciada, a de transformação social, onde preza-se primordialmente pelos interesses coletivos.

Além deste viés que prima pela democracia, existem cinco pontos cruciais para que a “publicização” tenha condições de ser colocada em prática. Visto que se trata de um projeto constituído por sujeitos sociais e engajados politicamente, tendo em vista uma realidade dinâmica e articulada dentro da esfera pública, Raichelis (2000) os chama de “Visibilidade Social”, “Controle Social”, “Representação de interesses coletivos”, “Democratização” e “Cultura Pública”.

Deste modo Raichelis (2000), deixa a sua contribuição no que diz respeito ao tema de publicização e frisa também a importância da conquista dos conselhos. Os quais são mecanismos de fiscalização das políticas, de participação popular e um espaço de discussão e reflexão na execução da política.

Conforme destaca Teixeira (2012), com a implementação da CF/88 surgem algumas possibilidades no tange à gestão democrática por meio da inserção de instâncias que permitem o controle democrático. No caso da seguridade social, a criação de conselho e de planos foi o que mais se destacou para que houvesse participação popular nos processos de criação, implementação e orçamento. Destacando a composição dos conselhos de saúde, assistência e previdência social, os quais obedecem a uma estrutura paritária entre governo, sociedade civil e poder deliberativo.

Nestes moldes, Teixeira (2012), destaca a importância do controle democrático, suas dificuldades e como ele vem ganhando espaço no mundo moderno:

pelos avanços das tecnologias da informação, pela profissionalização do terceiro setor e a formação de redes de políticas públicas. Acrescentam-se como fatores motivadores de mudança deste quadro os avanços relacionados à transparência do orçamento público, ainda que o acesso permaneça distante da lógica didática, e o amadurecimento de movimentos sociais, de categorias profissionais, entre outros sujeitos, quanto à relevância estratégica do orçamento na concretização de direitos sociais. (TEIXEIRA, p. 21. 2012)

Com essa perspectiva, uma análise que também é um dos objetivos deste trabalho é a reflexão da prestação de contas das entidades do “Sistema S” e sua publicização, conforme será abordado no capítulo 3. No próximo capítulo visa-se compreender a relação das entidades do “Sistema S” com o fundo público.

## **Capítulo 2 – O Serviço Social Autônomo no fundo público brasileiro**

Este capítulo dedica-se a compreensão de como o Serviço Social Autônomo se apropria dos recursos do fundo público brasileiro. Para tanto, destaca-se inicialmente uma abordagem acerca do entendimento do que vem a ser o fundo público e orçamento no Brasil. Em seguida analisa-se as renúncias tributárias no âmbito do orçamento público, uma vez que é uma forma privilegiada do chamado “terceiro setor” e das entidades do “Sistema S” não recolherem tributos ao fundo público. A outra forma de apropriação do fundo público pelas entidades do “Sistema S” é por meio da transferência direta de recursos orçamentários para execução de diversas atividades do Estados, principalmente na área de formação profissional. Por fim, destaca-se que as entidades que compõem o “Sistema S” são beneficiárias da arrecadação exclusivas de recursos, conforme o previsto na CF/88. Essas são chamadas contribuições parafiscais e visam atender o conjunto de entidades denominadas serviços sociais autônomos, o “Sistema S”.

### **2.1 Fundamentos do Fundo Público e Orçamento Público**

O fundo público passou a assumir cada vez mais importância no capitalismo contemporâneo e está presente na reprodução do capital e da força de trabalho, (SALVADOR, 2010). De acordo com Salvador e Teixeira (2014) o fundo público é uma categoria analítica que permite estudar a forma de financiamento do Estado por meio da sua capacidade de mobilização de recursos da sociedade e intervir na economia por diversas formas, incluindo o orçamento público e suas empresas públicas. Além do uso de instrumentos de políticas econômicas: monetária e fiscal.

Behring (2010) destaca que a realização do fundo público ocorre por meio da extração compulsória de recursos da sociedade na forma de impostos, contribuições, taxas e da mais-valia socialmente produzida. Assim para a autora, o fundo público é composto a partir da pulsão de parte do trabalho excedente que se transformou em lucro, juro ou renda da terra, sendo apropriado pelo Estado para o desempenho de múltiplas funções.

O que se tem hoje no Brasil como arrecadação são os tributos (impostos, taxas, contribuições sociais e econômicas). A compreensão do financiamento das políticas sociais a partir da perspectiva da totalidade, segundo Salvador (2012b), está permeada em três dimensões: a tributária, que permite verificar se está havendo uma redistribuição de renda ou

ainda se está havendo progresso ou regresso no que se refere às fontes de financiamento; a financeira, que está diretamente relacionada com as decisões políticas no destino do orçamento e subsidia também o controle social; já a terceira é o financiamento indireto, que representa as renúncias tributárias, as quais são encaminhadas de forma indireta ao setor privado da economia.

As funções do fundo público na sociedade capitalista, conforme Salvador (2010), são: a) uma fonte importante para a realização do investimento capitalista, por meio de subsídios, de desonerações tributárias, por incentivos fiscais e pela redução da base tributária da renda do capital.; b) viabiliza a reprodução da força de trabalho, por meio de salários indiretos, reduzindo custo do capitalista em sua aquisição; c) assegura os recursos orçamentários para investimentos em meios de transporte e infraestrutura, nos gastos com investigação e pesquisa, além dos subsídios e renúncias fiscais para as empresas; d) transfere recursos sob a forma de juros e amortização da dívida pública para o capital financeiro, em especial para a classe dos rentistas.

A face mais visível do Fundo Público é o orçamento público (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014). O orçamento, apesar de ser uma peça técnica para expressar a forma com que o Estado organiza suas receitas e despesas, ele é também, desde suas origens, uma peça de cunho político. (OLIVEIRA, 2009). Os gastos orçamentários definem a direção e a forma de ação do Estado nas suas prioridades de políticas públicas. (SALVADOR; TEIXEIRA, 2014).

Oliveira (2009) destaca que nos períodos liberais se o orçamento estivesse equilibrado (situação em que as receitas não são inferiores às despesas), seria um sinal de que a forma de administrá-lo estaria satisfazendo os patamares de boa condução de um orçamento público. Entretanto, com arranjo das políticas keynesiana/Fordista, o orçamento público de um país deve estar em consonância com as necessidades sociais, políticas e econômicas dele. Seria necessário muito mais que somente um equilíbrio entre as finanças:

O orçamento não pode ser entendido, portanto, apenas como uma peça técnica e instrumental de política econômica e planejamento mediante a qual o Poder Executivo procura cumprir determinado programa de governo ou viabilizar determinados objetivos macroeconômicos. A definição sobre o programa a ser implementado para a sociedade, por intermédio do Estado, implícito no orçamento, ou os objetivos de política econômica a serem atingidos, por afetarem de forma diferenciada os interesses das classes e de suas frações envolvem, necessariamente,



negociações entre os representantes políticos, tornando-o o canal pelo qual se expressam suas reivindicações, ocorrendo sua aprovação somente quando é obtido o consenso em torno das questões mais polemicas. (OLIVEIRA, 2009, p. 90)

No caso do Brasil, o governo regia seus orçamentos sem uma articulação entre os poderes. O estudo de Oliveira (2009) analisa também a relação entre o Poder Executivo e Legislativo no processo orçamentário brasileiro. O caminho para se chegar a uma forma de orçamento misto, segundo Oliveira (2009), perpassa tanto pela aprovação do Executivo quanto do Legislativo, o qual contribui para a universalização do orçamento. O caminho foi longo pois houve dois momentos de Ditadura no Brasil. A primeira um pouco mais velada durante o Governo do Presidente Vargas (Estado Novo - 1930-1945), e a segunda realizou-se em caráter mais exposto que atingiu brutalmente as liberdades políticas e civis no Brasil, a partir do golpe militar (1964-1985).

Esses períodos ditatoriais tiveram muita recessão não só pela diminuição dos direitos sociais, mas também pela falta de planejamento e controle democrático do orçamento público, pois quem detinha o poder para decidir sobre o destino do orçamento era somente o poder Executivo.

Assim sendo, com o processo de redemocratização do país e com a promulgação da Constituição Federal em 1988, muitas mudanças ocorreram no que tange ao orçamento público. Em termos legais ele se tornou mais democrático. E com o intuito de promover um planejamento e organizar melhor o orçamento, foram criados o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). Para que, a partir deste caminho, conforme destaca Salvador (2010), fosse possível avançar na execução das políticas.

Conforme Teixeira (2012), a CF/88 introduziu mecanismos (por exemplo os conselhos) prevendo a gestão democrática do orçamento das políticas sociais por meio de instâncias de controle democrático. No entanto, esse fato não garantiu o pleno controle democrático do Orçamento no país. A intenção foi de organizar e democratizar, porém, em alguns momentos, o orçamento público foi alvo de corrupção e de apropriação privada indevida. Nessa perspectiva Oliveira (2009, p. 102) destaca: “o orçamento longe de se transformar em eficiente instrumento de administração e planejamento das contas públicas, funcionou, na realidade, como um esquema de corrupção e má versão de recursos públicos.”

Conforme destaca Freitas (2011), os apoiadores do pensamento neoliberal contrários às conquistas da CF de 1988 aproveitaram o momento de “crise fiscal”<sup>5</sup> para realizar uma contrarreforma no Estado com pressupostos neoliberais, a qual foi abordada no capítulo 1 deste trabalho. Então como se sabe, este momento foi crucial para o deslanche do “terceiro setor”, no que diz respeito não só a transferência de responsabilidades, mas principalmente de recursos do Estado para o mesmo.

A presença do “terceiro setor” está garantida no artigo 204 da CF/88, que assegura a participação da sociedade civil na execução, elaboração e controle dos serviços prestados pelas instituições de Assistência Social (FREITAS, 2011). Este está inserido também nas demais políticas da seguridade social, notadamente na saúde. Além da atuação na área educacional e de qualificação profissional (política de trabalho e educação), com forte presença nesta última das entidades do “Sistema S”.

Salvador e Teixeira (2014) demonstram em uma análise crítica dos gastos orçamentários na política social, que três elementos devem ser considerados durante a análise crítica: montante, destino e relevância do gasto social. Estes contribuem para um melhor entendimento da aplicabilidade do orçamento público e sua relação com o “terceiro setor”.

Desta forma, no que tange ao “terceiro setor”, se encontram as ONG’s, OSCIPS e Organizações Sociais. Conforme destacam Salvador e Teixeira (2014), para saber como está sendo aplicado o recurso que advém do Estado, há uma análise por meio da “modalidade de aplicação”. Neste caso o objetivo se encontra em compreender o montante direcionado diretamente às instituições estatais, que prestam serviços públicos, bem como aquele que fora direcionado para ser executado em instituições do “terceiro setor”.

Segundo a pesquisa realizada por Freitas (2011) sobre como foi a aplicabilidade do SUAS entre os anos de 2007 a 2010, destaca-se o aumento considerável no montante executado pelas instituições estatais. Entretanto, as entidades privadas (terceiro setor), foram executoras de 80% do orçamento direcionado à proteção social básica e especial, no Distrito Federal.

---

<sup>5</sup> Em seu texto, Freitas (2011) utiliza o termo, “crise fiscal” entre aspas, pois segundo ela, o objetivo principal com a “reforma”, não era sair da crise, mas sim incorporar ideais neoliberais, para reciclar e dar continuidade ao sistema de produção capitalista.

O SUAS foi construído seguindo os mesmos parâmetros do Sistema Único de Saúde, então percebe-se claramente as semelhanças entre ambos. O estudo realizado por Salvador (2011), mostra uma pesquisa feita pelo IBGE, relatando que entidades privadas sem fins lucrativos são detentoras de 37,23% dos leitos destinados à internação do SUS. Já o setor privado com fins lucrativos representa 20,42%. Os dois juntos correspondem a 57%, ou seja, mais da metade dos leitos do SUS estão no setor privado.

A conclusão trazida nesta análise, segundo Salvador (2011), é de que, embora os recursos executados pelo Estado tenham aumentado consideravelmente, aqueles que são transferidos para o setor privado correspondem a uma parte importante do fundo público da saúde, quando o mesmo deveria agir em caráter complementar, conforme disposto na Constituição, no artigo 199.

Como já apresentado, o acesso ao fundo público se dá pela forma indireta. Vamos na próxima seção analisar as desonerações tributárias do fundo público brasileiro, pois o conjunto de entidades do “Sistema S” também são beneficiadas pelo não pagamento de impostos.

## **2.2 Financiamento indireto (gastos tributários) do “Terceiro Setor”**

Além do repasse de recursos que é transferido diretamente pelo fundo público, existem também as imunidades e isenções tributárias, que são formas de financiamento indireto de entidades privadas sem fins lucrativos, por parte do Estado, incluindo as entidades do “Sistema S”. De acordo com Graef e Salgado (2012, p. 31) “as entidades que compõem o ‘Sistema S’ classificam-se como civis, sem fins lucrativos, com a finalidade estatutária de prestar serviços de qualificação profissional, geralmente de natureza não gratuita”.

Conforme explica Freitas (2011), existem dois artigos constitucionais que garantem o financiamento público indireto de entidades privadas: Artigo 150 e 195 da CF/88. O primeiro deles impede os Estados de estabelecer cobrança de impostos junto às entidades sindicais dos trabalhadores, instituições de educação e de assistência social sem fins lucrativos e que atendam aos requisitos predispostos em lei. Já o Art. 195 diz que a seguridade social será financiada por toda a sociedade, direta e indiretamente, “mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, Estados, do Distrito Federal e Municípios, e das seguintes contribuições sociais” (BRASIL. 2003, p 117):

Artigo 195 Inciso I – do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre:

- a) a folha de salários e demais rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício;

Conforme disposto no documento publicado pela Receita Federal do Brasil (2011), é possível fazer algumas aferições a respeito do sistema tributário brasileiro no que tange ao estudo deste TCC. A primeira delas é o conceito de desonerações tributárias, que se aplica à isenções e imunidades, as quais já foram mencionadas: “São consideradas desonerações tributárias todas e quaisquer situações que promovam: presunções creditícias, isenções, anistias, reduções de alíquotas, deduções, abatimentos e diferimentos de obrigações de natureza tributária.” (BRASIL, 2011, p.9).

Sendo assim, as desonerações podem atender à diversos objetivos. Dentre eles dois se destacam mais neste caso: “d) compensar gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo; e) compensar ações complementares às funções típicas de Estado desenvolvidas por entidades civis” (BRASIL 2011, p. 9 e 10). Ressalta-se ainda que nestes casos de desoneração, a aplicabilidade se dá por meio de alternativas àquelas ações que por ventura não vieram a ser executadas no âmbito do orçamento público e são realizados pelo subsídio do sistema tributário, sendo que este tem como foco o desenvolvimento econômico e social.

Essas desonerações fazem parte de um todo, que é chamado Gasto Tributário no Brasil, correspondente aos:

gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais. São explicitados na norma que referencia o tributo, constituindo-se uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. Têm caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente a população quanto aos serviços de sua responsabilidade, ou têm caráter incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região. (BRASIL, 2011, p. 12).

Segundo Colin (2010) existe um outro ponto importante a ser salientado no tocante à concessão da imunidade tributária às entidades - a ausência da capacidade contributiva. Pois

partindo das ideias postas por Baleeiro (2000), mostra-se que como os empenhos das entidades estão voltados unicamente ao desempenho de suas atividades, sem o vislumbre da apropriação de excedentes, estas se tornam incapazes de pagar impostos pois não existem recursos disponíveis. Afirmando ainda que não há nenhuma proibição quanto à auto sustentação e o lucro excedente. Entretanto o intuito da entidade não pode ser o de lucrar e nem distribuir lucros.

Contudo, fazendo a análise dessa tese, Colin (2010) diz que a mesma distorce a essência da imunidade, pelo fato de abranger entidades que possuem um grande faturamento, e por isso tem instrumentos financeiros capazes de abarcar não só disposições legais tributárias, como também honrar seus compromissos com o Estado no que tange a prestação de serviços e benefícios à sociedade.

As entidades, para estarem aptas a receber algum tipo de repasse do governo, deverão estar vinculadas ao estado por meio de convênio, termo de parceria, contrato de repasse ou partícipes, segundo o documento “Convênios e outros repasses” publicados pelo Tribunal de Contas da União (2013). E para tornar o processo mais ágil, no ano de 2007 foi publicado no Decreto 6.170/2007, a criação do Sistema de Gestão de Convênios e Contratos de Repasse (Siconv), bem como o seu portal na internet.

No documento, está conceituado da seguinte forma:

O Siconv é o sistema informatizado do Governo Federal no qual serão registrados todos os atos relativos ao processo de operacionalização das transferências de recursos por meio de convênios, contratos de repasse e termos de parceria, desde a sua proposição e análise, passando pela celebração, liberação de recursos e acompanhamento da execução, até a prestação de contas. As informações registradas no Siconv serão abertas à consulta pública na Internet, no Portal de Convênios do Governo Federal ([www.convenios.gov.br](http://www.convenios.gov.br)). (BRASIL, 2013, p. 20).

Além dos motivos citados acima, para a criação deste sistema de convênio, tem-se como objetivo também proporcionar um maior controle democrático e tornar o processo mais transparente.

Antes, durante e depois do cadastramento no site do Siconv, existem algumas etapas no processo de transferência de recursos do Estado para a entidade, que cabem ser lembrados, pois se trata de um momento basilar no que diz respeito ao entendimento deste repasse de verba. A primeira delas, é o estudo do território para verificar quais são as reais necessidades advindas daquele determinado estado ou município, detectar também qual a área que está

demasiadamente fragilizada (saúde, educação, saneamento entre outros), além de levantar o estado da estrutura local para receber determinado projeto, e assim realizar a criação do projeto mais prioritário para aquela região.

O segundo passo pertence às entidades, pois é dever da entidade ir até o órgão ou entidade governamental para verificar a viabilidade da disponibilização da verba para a execução do projeto. Posteriormente ocorre a terceira etapa, que é o chamamento público, onde o Governo vai ouvir e analisar as propostas feitas pelas entidades. Esta fase de chamamento ocorre normalmente por meio do Portal dos convênios e do site oficial do órgão público repassador do recurso.

As demais fases consistem em: Credenciamento e Cadastramento, Elaboração do Plano de Trabalho, Inclusão da proposta de trabalho no Siconv, Projeto básico e Termo de referência, Celebração e formalização do convênio e por último a execução financeira. (BRASIL, 2013). É por meio da etapa de execução financeira e etapa de análise que se baseia a indagação do presente trabalho - de que modo se dá a execução financeira e posteriormente como é analisado e fiscalizado o orçamento recebido do Estado e executado por entidades privadas sem fins lucrativos

No que tange a avaliação e transparência no processo, Salvador e Teixeira (2012) afirmam que o órgão do governo responsável pela elaboração do relatório (exigido às entidades tidas como “beneficiárias”<sup>6</sup>, constantes no Art. 165, § 6º da CF/88) até o ano de 2003, não registrou nada neste sentido.

Foi somente a partir do ano de 2008 que os relatórios publicados anualmente começaram a identificar as desonerações tributárias, num sentido mais amplo, incluindo: “a compensação de gastos realizados pelos contribuintes com serviços não atendidos pelo governo; a compensação de ações complementares às funções típicas do estado desenvolvida por entidades civis; e os incentivos concedidos a determinado setor da economia”. (SALVADOR; TEIXEIRA, 2012, p. 2).

Partindo da ideia de Alvarenga (2012), Salvador e Teixeira (2012) relatam que as isenções fiscais transmitem uma ideia de que não despendem de custos ao Estado, enquanto

---

<sup>6</sup> O termo se encontra em destaque, pois esta nomenclatura foi atribuída temporariamente aos gastos tributários em relação as entidades privadas sem fins lucrativos, fazendo com que não houvesse descrição dos gastos, nos relatórios anuais, por se tratar, “apenas” de um benefício, conforme destaca Salvador e Teixeira (2012).

na verdade, o Estado deixa de arrecadar os tributos que advém de determinado setor da sociedade quantitativamente. Estas representam uma parcela significativa no momento da arrecadação, visto que, assim como consta no Art. 150 da Constituição está resguardada a tributação das seguintes entidades: instituições de educação e de assistência social sem fins lucrativos, atendidos os requisitos em lei.

As desonerações tributárias e os incentivos fiscais englobam um conjunto de medidas legais de financiamento público não orçamentário de políticas públicas (econômicas e sociais) que, na prática, são renúncias tributárias do orçamento, geralmente em benefício do setor privado da economia. (SALVADOR, 2015).

A tabela 1, elaborada a partir de Salvador (2015) apresenta os gastos tributários, no período de 2010 a 2014, por meio dos relatórios de gastos tributários anuais que acompanham o PLOA, sendo que os valores correspondentes aos anos de 2013 e 2014 referem-se à estimativa dos gastos tributários, conforme o autor.

Percebe-se que os gastos tributários vêm subindo de forma considerável nos últimos anos. Cresceram cerca de duas vezes mais do que o orçamento da União entre os anos de 2011 e 2014 (SALVADOR, 2015). Os gastos tributários elevaram-se em 32%, acima da inflação (tabela 1). A partir do governo da presidente Dilma, os gastos tributários evoluem de forma expressiva, saltando de 3,68% do PIB (2011) para 4,76% do PIB (2014), comprometendo 23,06% da arrecadação tributária federal (tabela 1).

Os dados da tabela 1 também revelam que as desonerações de impostos cresceram 16,48%, enquanto os gastos tributários advindos das contribuições sociais que financiam a seguridade social tiveram uma evolução de 72,76% em termos reais.

TABELA 1 - Gastos Tributários de 2010 à 2014: bases efetivas de 2010 a 2012 e projeções para 2013 e 2014, valores em R\$ deflacionados pelo IGP-DI

| Tributos             | Estimativa das bases efetivas |                 |                 | Projeção        |                 | Var.2010<br>a 2014 |
|----------------------|-------------------------------|-----------------|-----------------|-----------------|-----------------|--------------------|
|                      | 2010                          | 2011            | 2012            | 2013            | 2014            | Em %               |
| <b>Impostos</b>      | 101.172.042.728               | 106.233.021.717 | 107.160.077.436 | 112.861.607.378 | 117.843.191.940 | 16,48%             |
| <b>Contribuições</b> | 83.273.374.795                | 88.506.209.269  | 106.494.001.408 | 129.654.886.026 | 143.862.904.881 | 72,76%             |
| <b>Sociais</b>       |                               |                 |                 |                 |                 |                    |
| <b>Total</b>         | 184.445.417.524               | 195.967.549.262 | 215.016.070.795 | 243.912.571.241 | 263.151.161.911 | 42,67%             |
| <b>Gastos</b>        |                               |                 |                 |                 |                 |                    |
| <b>Trib. /Arrec.</b> | 17,52%<br>16,24%              |                 | 18,30%          | 19,84%          | 23,06%          |                    |
| <b>em %</b>          |                               |                 |                 |                 |                 |                    |
| <b>Gastos trib.</b>  | 3,60%                         |                 | 4,12%           | 4,51%           | 4,76%           |                    |
| <b>/PIB em %</b>     | 3,68                          |                 |                 |                 |                 |                    |

FONTE: Salvador (2015)

Importante destacar que as entidades do chamado “terceiro setor” se beneficiam principalmente das renúncias tributárias de impostos e de contribuições previdenciárias. Os relatórios de Demonstrativos de Gastos Tributários da Receita Federal permitem identificar o tamanho da renúncia em favor das entidades denominadas serviços sociais autônomos, o “Sistema S”.

Mas as entidades são beneficiadas por imunidades e isenções tributárias. Conforme Neves (2014) a imunidade tributária das entidades pertencentes ao “Sistema S” primeiro decorre do entendimento de serem entidades de educação sem fins lucrativos (NEVES, 2014), estando beneficiadas pelo artigo 150 da CF.

O artigo 150 da CF, diz:

Art. 150. Sem prejuízo de outras garantias asseguradas ao contribuinte, é vedado à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios:

(...)

VI - instituir impostos sobre:

(...)



- b) patrimônio, renda ou serviços dos partidos políticos, inclusive suas fundações, das entidades sindicais dos trabalhadores, das instituições de educação e de assistência social, sem fins lucrativos, atendidos os requisitos da lei;

Para Neves (2014), as instituições de assistência social e de educação têm a garantia da imunidade em relação aos impostos e contribuições sociais para a Seguridade Social, como forma de preservar o interesse público das atividades prestadas, incluindo nesta categoria as entidades do “Sistema S”. O autor também destaca que a imunidade prevista no inciso VI, c, do artigo 150 da CF tem sido aplicada e estendida a outros impostos, além do IOF, que teoricamente seriam devidos pelas instituições de “serviço social autônomo” (como o SENAI, o SENAC e o SESC, o SENAR). Neves (2014), a partir de acórdãos do STF, incluem as renúncias tributárias também de ITBI e de IPTU. O autor destaca que as entidades do “Sistema S” têm destinação específica de receitas do governo federal e prestam serviços de caráter social na área de formação aos trabalhadores (indústria, comércio e rural).

Para Colin (2010) as modalidades de repasse de recursos são diversas, perpassando pelos subsídios sociais, pela transferência de fundo a fundo ou por meio da concessão de exonerações tributárias. Por estes e por vários outros motivos existe a importância em manter precisa a “contabilização dos recursos públicos destinados às entidades e organizações, de forma direta ou indireta, inclusive àquelas que tradicionalmente prestam algum serviço socioassistencial ou que se vinculam a outras políticas setoriais”

### **2.3 Recursos do orçamento público transferidos para entidades do “Sistema S”**

Retomando o que foi dito na primeira seção deste capítulo, com base em Salvador e Teixeira (2014), destaca-se que a partir da modalidade de aplicação de recursos no orçamento público é possível averiguar se o governo executa diretamente o orçamento público ou repassa para o setor privado da economia.

Conforme o Manual Técnico do Orçamento (MTO):

A modalidade de aplicação indica se os recursos serão aplicados mediante transferência financeira, inclusive a decorrente de descentralização orçamentária para outros níveis de Governo, seus órgãos ou entidades, ou diretamente para entidades privadas sem fins lucrativos e outras instituições; ou, então, diretamente pela unidade detentora do crédito orçamentário, ou por outro órgão ou entidade no âmbito do mesmo nível de Governo. (BRASIL, 2014, p. 54)

O quadro 1 abaixo, explicita as modalidades de repasse possível verificada no estudo sobre orçamento público.

## QUADRO 1

### Modalidades de Aplicação no Orçamento Público

| CÓDIGO | MODALIDADES DE APLICAÇÃO <sup>17</sup>  |
|--------|---|
| 20     | Transferências à União  |
| 22     | Execução Orçamentária Delegada à União  |
| 30     | Transferências a Estados e ao Distrito Federal  |
| 31     | Transferências a Estados e ao Distrito Federal - Fundo a Fundo  |
| 32     | Execução Orçamentária Delegada a Estados e ao Distrito Federal  |
| 35     | Transferências Fundo a Fundo aos Estados e ao Distrito Federal à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012                     |
| 36     | Transferências Fundo a Fundo aos Estados e ao Distrito Federal à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012                                     |
| 40     | Transferências a Municípios   |
| 41     | Transferências a Municípios - Fundo a Fundo   |
| 42     | Execução Orçamentária Delegada a Municípios   |
| 45     | Transferências Fundo a Fundo aos Municípios à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012  |
| 46     | Transferências Fundo a Fundo aos Municípios à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012  |
| 50     | Transferências a Instituições Privadas sem Fins Lucrativos  |
| 60     | Transferências a Instituições Privadas com Fins Lucrativos  |
| 70     | Transferências a Instituições Multigovernamentais   |
| 71     | Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio  |
| 72     | Execução Orçamentária Delegada a Consórcios Públicos  |
| 73     | Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012                   |
| 74     | Transferências a Consórcios Públicos mediante contrato de rateio à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012                                   |
| 75     | Transferências a Instituições Multigovernamentais à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012                                  |
| 76     | Transferências a Instituições Multigovernamentais à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012  |
| 80     | Transferências ao Exterior  |
| 90     | Aplicações Diretas  |
| 91     | Aplicação Direta Decorrente de Operação entre Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social   |
| 93     | Aplicação Direta Decorrente de Operação de Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Participe     |
| 94     | Aplicação Direta Decorrente de Operação de Órgãos, Fundos e Entidades Integrantes dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social com Consórcio Público do qual o Ente Não Participe |
| 95     | Aplicação Direta à conta de recursos de que tratam os §§ 1º e 2º do art. 24 da Lei Complementar nº 141, de 2012   |
| 96     | Aplicação Direta à conta de recursos de que trata o art. 25 da Lei Complementar nº 141, de 2012   |
| 99     | A Definir   |

Fonte: BRASIL (2014, p 55)

Como pode ser visto no Quadro 1 não existe nas “modalidades de aplicação” nenhuma transferência específica para as entidades do “Sistema S”. Contudo, a partir do Portal da

Transparência editado pela Controladoria Geral da União (CGU), fizemos o levantamento da transferência realizada na modalidade 50, denominada “transferência a instituições privadas sem fins lucrativos” (vide quadro 1) e apuramos no orçamento de 2014 o montante de recursos recebidos pelas entidades do “Sistema S”. Os dados estão organizados na tabela 2.

A partir do acesso ao site do Portal da Transparência, pode-se verificar a transferência de recursos do Estado para algumas entidades do “Sistema S” e algumas de suas descrições. Os dados do portal da transparência foram filtrados do orçamento geral da União na modalidade de aplicação “50 - transferência a instituições privadas sem fins lucrativos”, conforme o quadro 1.

Os dados da tabela 2 apresentam a transferência de recursos do orçamento da União para quatro entidades do “Sistema S” (SESI, SENAI, SENAC e SENAR) nos anos de 2013 e 2014.

Os dados da tabela 2 revelam um crescimento expressivo de recursos para as entidades do “Sistema S”, os valores mais do que dobraram em 2014 comparativamente ao ano anterior saltando de R\$ 1,9 bilhões para R\$ 2,5 bilhões. Observa-se na tabela 2, que as entidades que mais receberam transferências de recursos do “Sistema S” foram o SENAI e o SENAC que trabalham diretamente com cursos de formação profissional. O SENAI recebeu, em 2013, 59,81% dos recursos destinados pelo orçamento público federal para entidades do “Sistema S”. A entidade respondeu em 2014, por 63,04% do montante transferido pelo fundo público, conforme a tabela 2.

Conforme reportagem publicada por Cinthia Rodrigues no site do “Carta na Escola” em novembro de 2014, o “Sistema S” recebeu orçamento do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico (PRONATEC). Por isso o governo federal fez uma exigência em 2014, solicitando que as entidades receptoras deste recurso aumentem as ofertas de matrículas gratuitas nos cursos de longa duração. Pois os cursos que oferecidos eram de curta duração e não contavam com nenhum rigor teórico.

TABELA 2 – Transferência de recursos do Orçamento Geral da União para as entidades: SESI, SENAI, SENAC e SENAR, nos anos de 2013 e 2014

| Entidade     | Ano                                 |                         |                                     |                         |
|--------------|-------------------------------------|-------------------------|-------------------------------------|-------------------------|
|              | 2013                                |                         | 2014                                |                         |
| SESI         | Dep. Regional / SC                  | 5.378.568,87            | Dep. Regional / SC                  | 5.044.940,83            |
|              | Conselho Escolar Paragominas – Sesi | 46.700,00               | Dep. Regional / GO                  | 1.147.027,70            |
|              | Caixa Escola Sesi                   | 24.031,93               | Caixa Escola Sesi                   | 36.176,15               |
|              |                                     |                         | Conselho Escolar JABES - Sesi       | 18.500,00               |
|              | Conselho Escolar JABES – Sesi       | 20.280,00               | Conselho Escolar Paragominas - Sesi | 5.810,00                |
|              | Assoc. da Escola Zeferino – Sesi    | 17.160,00               | Assoc. da Escola Zeferino - Sesi    | 3.540,00                |
|              |                                     |                         | Unidade Educ. Infantil - Sesi       | 1.390,00                |
|              | Unidade Educ. Infantil – Sesi       | 2.900,00                |                                     |                         |
|              | <b>TOTAL</b>                        | <b>5.489.640,80</b>     | <b>Total</b>                        | <b>6.257.384,68</b>     |
| SENAI        | SENAI                               | 1.161.133.060,00        | SENAI                               | 1.553.903.802,00        |
|              | Dep. Regional/RS                    | 1.358.600,00            | SENAI                               | 1.358.340,00            |
|              | Dep. Regional/MT                    | 277.016,96              | Dep. Regional/CE                    | 923.844,00              |
|              | SENAI                               | 193.064,51              | Dep. Regional/PR                    | 453.952,33              |
|              | AEE CEJA SENAI PACIÊNCIA            | 105.820,00              | Dep. Regional/RS                    | 98.670,26               |
|              | AEE CES SENAI                       | 58.940,00               | AEE CEJA SENAI PACIÊNCIA            | 33.150,00               |
|              |                                     |                         | AEE CES SENAI                       | 30.810,00               |
|              | <b>TOTAL</b>                        | <b>1.163.126.501,50</b> | <b>TOTAL</b>                        | <b>1.556.802.568,60</b> |
| SENAC        | SENAC                               | 719.096.760,00          | SENAC                               | 836.137.030,00          |
| SENAR        | SENAR                               | 57.022.190,00           | SENAR                               | 70.213.530,00           |
| <b>Total</b> | <b>R\$</b>                          | <b>1.944.735.092,30</b> | <b>R\$</b>                          | <b>2.469.410.513,28</b> |

Participação sobre total de recursos

|       | 2013   | 2014   |
|-------|--------|--------|
| SESI  | 0,28%  | 0,25%  |
| SENAI | 59,81% | 63,04% |
| SENAC | 36,98% | 33,86% |
| SENAR | 2,93%  | 2,84%  |

FONTE: Portal da Transparência do Governo Federal, acesso em 14/03/2015

Elaboração própria

Ainda com relação à reportagem, o ex-ministro da Educação Fernando Haddad levantou a questão da falha no retorno a sociedade. Assim o debate ganhou força e culminou na sanção de um decreto que prediz o “aumento gradativo da alocação dos recursos para vagas públicas em cursos com, no mínimo, 170 horas de duração”. (RODRIGUES, 2014).

## 2.4 Recursos parafiscais para o “Sistema S”

De acordo com Salgado (2012), existem dois tipos de Serviços Sociais Autônomos (SSAs), aqueles vinculados ao sistema sindical e os serviços sociais prestadores de serviços à população. Os SSAs vinculados ao sistema sindical são conhecidos como “Sistema S” e engloba entidades de formação profissional.

Salgado (2012, p. 53), destaca que embora

o atual texto constitucional não mais autorize o exercício de funções estatais delegadas por essas instituições, elas se mantêm na posição de colaboradoras do Estado e como tal, beneficiárias dos recursos provenientes das contribuições parafiscais, de caráter compulsório, oriundas das tributações da folha de salário das empresas que representam, amparadas pelo art. 240 da Constituição em vigor.

De forma que os recursos que são transferidos para o “Sistema S” são arrecadados e cobrados pelo Estado, mais precisamente pela Receita Federal do Brasil. Muito embora as informações sobre essa arrecadação não são disponibilizadas nos relatórios divulgados mensalmente pela Receita Federal.

Os recursos que são transferidos na forma de receitas para os SSAs são oriundos das denominadas contribuições sociais de interesse de categorias profissionais, incidentes sobre a folha de salários. (OLIVEIRA, 2013). Essas contribuições estão estabelecidas no artigo 240, conforme destacado por Salgado (2012). O artigo 240 da CF diz “Ficam ressalvadas do

disposto no art. 195 as atuais contribuições compulsórias dos empregadores sobre a folha de salários, destinadas às entidades privadas de serviço social e de formação profissional vinculadas ao sistema sindical”.

Desta forma o Tribunal de Contas da União (TCU), publicou no ano de 2013 um documento norteador e explicativo, de como funciona a fiscalização realizada nestas entidades que compõem o “Sistema S”, bem como a responsabilidade de cada entidade no processo de transparência e controle social. Neste capítulo, será utilizado somente o conceito atribuído aos recursos parafiscais, posteriormente este documento será abordado novamente, destrinchando-o melhor.

Os Serviços Sociais Autônomos são entidades paraestatais, sem finalidade lucrativa, criadas por lei. Trabalham ao lado do Estado, e como desempenham tarefas consideradas de relevante interesse, recebem a oficialização do Poder Público, que lhes fornece a autorização legal para que arrecadem de forma compulsória recursos de parcela da sociedade e deles se utilizem para a manutenção de suas atividades: as denominadas contribuições parafiscais. (BRASIL, 2013, p. 6).

As receitas das contribuições ao “Sistema S” são arrecadadas pela Secretaria da Receita Federal que repassa os recursos a essas entidades que são classificados como entes paraestatais não integrantes da Administração Pública, mas que prestam serviços considerados de interesse público. Em tese essas receitas têm a finalidade de “financiar atividades que visem o aperfeiçoamento profissional (educação) e à melhoria do bem-estar social dos trabalhadores (saúde e lazer)”. (OLIVEIRA, 2013, p. 9).

As empresas pagam contribuições às instituições do “Sistema S” com base nas alíquotas do quadro 2, que incidem sobre a folha de pagamento.

#### QUADRO 2

Alíquotas de Contribuições sobre Folha de Pagamento para o “Sistema S”

| Instituição | Alíquota                             |
|-------------|--------------------------------------|
| Senai       | 1,0%                                 |
| SESI        | 1,5%                                 |
| SENAC       | 1,0%                                 |
| SESC        | 1,5%                                 |
| SEBRAE      | variável no intervalo de 0,3% a 0,6% |
| SENAR       | variável no intervalo de 0,2% a 2,5% |
| SEST        | 1,5%                                 |
| SENAT       | 1,0%                                 |
| SESCOOP     | 2,5%                                 |

Fonte: <http://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/sistema-S>

A tabela 3 foi elaborada com base no pedido de informação realizado pelo Senado Federal, extraída do Memo RFB/GAB/Nº 886/2011 de 23 de agosto de 2011, e publicada por Oliveira (2013).

TABELA 3 – Contribuições sociais para o “Sistema S” 2006 a 2010, em valores deflacionados pelo IGP-DI, a preços de 2014 (R\$ milhares)

| Entidade     | 2006         | 2007         | 2008         | 2009         | 2010         | Variação(2006 a 2010) |
|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-----------------------|
| <b>SESI</b>  | 1.112.762,94 | 1.283.788,23 | 1.506.577,91 | 1.493.571,42 | 1.769.696,18 | 59,04%                |
| <b>SENAI</b> | 786.046,52   | 899.404,05   | 1.044.915,66 | 1.035.122,03 | 1.233.728,75 | 56,95%                |
| <b>SESC</b>  | 2.212.358,81 | 2.600.451,74 | 2.920.463,50 | 2.912.362,25 | 3.284.184,71 | 48,44%                |
| <b>SENAC</b> | 1.158.579,99 | 1.377.981,75 | 1.565.603,33 | 1.588.820,32 | 1.815.088,68 | 56,66%                |
| <b>SEST</b>  | 224.111,42   | 265.204,79   | 313.272,79   | 300.600,59   | 345.844,72   | 54,31%                |
| <b>SENAT</b> | 148.831,06   | 174.327,86   | 202.758,98   | 193.184,82   | 221.045,81   | 48,52%                |
| <b>SENAR</b> | 344.080,20   | 362.501,76   | 413.900,11   | 395.038,54   | 435.056,40   | 30,22%                |
| <b>Total</b> | 5.986.770,93 | 6.963.660,18 | 7.967.492,27 | 7.918.699,98 | 8.758.800,53 | 46,30%                |

Fonte: RFB/GAB/Nº 886/2011 de 23 de agosto de 2011 Disponível em Oliveria 2013, p. 28

Elaboração própria

Os dados da tabela 3 revelam um crescimento de 46,30%, acima da inflação, das contribuições sociais parafiscais para sete entidades do “Sistema S”. Em 2010, em valores já atualizados pela IGP-DI para 2014, alçaram o montante de R\$ 8,7 bilhões. Convém destacar que as contribuições que mais cresceram foram a destinadas ao Sesi, possivelmente refletindo um crescimento do emprego no setor industrial, pois essas contribuições incidem sobre a folha de pagamento (SALVADOR, 2011).

Ao compreender estes dados, é possível perceber a quantidade que representa uma parte do montante da receita arrecadada pelas entidades do “Sistema S”.<sup>7</sup> Não por acaso as aferições de Oliveira (2013, p. 6)

VOLUME DA ARRECADAÇÃO: Segundo o Acórdão nº2527/2011 do Tribunal de Contas da União, a receita que mais cresceu no Brasil nos últimos anos foi justamente a do Sistema S, atingido em 2012, aproximadamente, R\$ 15 bilhões;

DISPONIBILIDADE FINANCEIRA: Ainda de acordo com o TCU, o próprio Sistema informou em 31-12-2011 uma disponibilidade financeira de R\$ 4,3 bilhões, e que tais disponibilidades crescem a cada ano. Acredito que o valor real das

<sup>7</sup> Ver nesse sentido capítulo 3 deste TCC. Oliveira (2013) inclui todas as entidades classificadas como do Serviço Social Autônomo, não somente aquelas consideradas na amostra da tabela 3.

disponibilidades deve ser superior ao apresentado pelas entidades ao TCU, já que há arrecadação direta junto às empresas;

Cabe informar o caráter regressivo desta fonte de arrecadação, pois incidem sobre a folha de pagamento e assim todos esses valores, constituem um custo empresarial repassado ao consumo, sendo portanto, uma tributação regressiva (SALVADOR, 2010) que onera os mais pobres na sociedade.



## **Capítulo 3 – O “terceiro setor” e a falta de transparência na prestação de conta dos “Sistema S”**

### **3.1 Compreendendo o “terceiro setor” no Brasil**

O ponto de partida aqui utilizado será o processo de reestruturação do capital, pois é a partir daí que se torna necessária a criação de alternativas à crise, que colocava em questão a retrocesso dos direitos sociais conquistados pela sociedade civil. Este fenômeno se deu em meados dos anos 1990, num momento de desmonte da atividade social estatal, onde se tem o “terceiro setor” como uma saída à negação dos direitos sociais, conforme destacamos no primeiro capítulo deste TCC.

Montaño (2002) apresenta algumas reflexões para analisar o “terceiro setor”. O primeiro deles consolida-se no momento em que organizações não governamentais (ONG’s), as Organizações sem fins lucrativos (OSFL), as instituições filantrópicas, as empresas “cidadãs” e outras, não dão importância ao fato de que o tipo de serviço prestado por elas, é meramente emergencial e assistencialista. Atende-se a uma demanda imediata da sociedade, sem ter a preocupação com a consolidação e permanência de um direito social. Ocasionalmente assim uma relação de dependência para com estas instituições e deixando de lado o empoderamento e emancipação do indivíduo.

Um segundo ponto da problematização proposta por Montaño (2002), é a concentração de esforços na luta por direitos da sociedade civil direcionadas para o âmbito do “terceiro setor”, desconsiderando assim tudo o que foi conquistado no âmbito estatal. Este processo causa uma inversão que desestrutura qualquer tentativa de transformação social - retiram-se as lutas de classes e coloca-se ONG’s e fundações. No lugar da contradição capital-trabalho estabelece-se uma relação de parceria entre classes que possuem supostos “interesses em comum”. No lugar de superação da ordem como um vislumbre, tem-se uma conformação e “humanização” deste modo de produção capitalista.

A partir da análise de Almeida (2005) pode-se perceber o quanto se torna necessária não só uma redefinição, mas também uma constante lembrança do real significado de conceitos no que tange a relação entre sociedade civil, “terceiro setor” e Estado, pois esta confusão de conceitos tem corroborado com a perspectiva e perpetuação do neoliberalismo. O fato de o “terceiro setor” ser visto como a sociedade civil organizada, faz com que a relação que deveria existir entre sociedade civil e Estado (onde preza-se por universalização de

direitos e luta constante por uma sociedade mais justa) fique reduzida ao que propõem as entidades pertencentes ao “terceiro setor”, quando este não representa a sociedade civil por completo.

Apesar das críticas realizadas por Montañó (2002), o autor reconhece que existem instituições que estão comprometidas de fato com a população que se encontra em situação de vulnerabilidade, bem como o desenvolvimento social, ampliação e preservação de direitos sociais e trabalhistas.

No entanto, ao mesmo tempo que existe um comprometimento por parte destas entidades, ao tentar reduzir as “falhas” do Estado perante à sociedade nas diversas áreas em que não existem ou são insatisfatórios os serviços e ações estatais. As ONG’s ou entidades pertencentes ao “terceiro setor” para garantir o seu espaço, propõem uma ideia de parcerias e colaborações na relação sociedade civil e Estado. Essa utilização acentuada do termo sociedade civil, acaba por corroborar com o conceito de mínima interferência do Estado no enfrentamento à questão social. (ALMEIDA, 2005).

Com o intuito de minimizar as atuações do Estado no combate à questão social, a contrarreforma do Estado (BEHRING, 2003), ocorrida no governo de Fernando Henrique Cardoso, centralizou as suas ações no voluntariado, na solidariedade e ajuda mútua. No entanto para conseguir abarcar o tripé da Seguridade Social (saúde, previdência e assistência social), a estratégia utilizada pelos reformistas neoliberais foi: a parte da saúde e da previdência ficaram por conta dos grandes empresários, para que estes privatizassem boa parte desses serviços, já a parte da assistência social ficou aos cuidados do “terceiro setor”, que por sua vez presta quase que exclusivamente serviços de cunho assistencialista àquelas populações que se encontram privadas majoritariamente dos seus direitos. Esta estratégia ainda que não tenha sido anteriormente premeditada, fica bastante clara quando se trata de um contexto de pós ditadura 1990.

Duriguetto (2005) diz que o termo de sociedade civil é utilizado distorcidamente para transferir e distribuir responsabilidades às entidades e recuperar o termo colocado por Bresser (1995) entidades “públicas não estatais”. Segundo a autora, a negação de estado cria o entendimento de terceira forma de propriedade, que ao lado do Estado e do mercado, a “pública não estatal” passaria a ser o “terceiro setor” da economia, ou como muitos chamam sociedade civil.

Contudo, essa conceituação de sociedade civil, vista como “terceiro setor”, não é exclusivo do projeto neoliberal. Montañó (2002) e Duriguetto (2005) partilham da ideia de que há segmentos intelectuais e organizativos que se auto denominam com uma “intenção progressista”. Pois se colocando como uma terceira via, onde há uma alternativa de sociabilidade que foge ao Estado e ao mercado, este setor acaba por se consolidar como um espaço onde existe relações fraternas e solidárias, independentes dos outros setores, mas vinculados às entidades do “terceiro setor” e longe da perspectiva de cidadão de direitos e muito próximo ao pensamento neoliberal.

Um ponto em comum entre os autores supracitados que discutem o tema “terceiro setor” é a identificação e citação em seus respectivos textos, do conceito de sociedade civil atribuído por Gramsci:

Cabe ressaltar desde já que a sociedade civil gramsciana não corresponde ao conceito de sociedade civil cunhado por Marx para designar as relações econômicas capitalistas ou a estrutura econômica. Em Gramsci, a sociedade civil diz respeito ao conjunto dos “aparelhos privados de hegemonia”; portanto, refere-se a uma esfera da superestrutura político-ideológica, mais precisamente, aos organismos de participação política aos quais se adere voluntariamente e que são responsáveis pela representação dos interesses dos diferentes grupos sociais. Compreende, desse modo, as escolas, os sindicatos, a Igreja, os partidos políticos, as organizações profissionais, os meios de comunicação, as instituições de caráter científico e artístico etc. (ALMEIDA, 2005, p. 104).

Segundo Duriguetto (2005), a partir também das acepções de Gramsci, a sociedade civil não se configura apenas como “espaço de razão discursiva”, que visa à interação e a democracia, mas também como um espaço onde se pensa e se discute afirmações reais de possíveis transformações societárias, onde há uma “socialização do poder político” e da “riqueza socialmente produzida”.

Entendemos que as entidades do chamado “Sistema S”, em que pesem não terem sido objetos próprio da Reforma do Aparelho do Estado realizada na década de 1990, elas se enquadram no conjunto de instituições sem “fins lucrativos” no âmbito do “terceiro setor” e atuam como gestoras e repassadoras de recursos do fundo público, principalmente por meio de convênios celebrados com o Estado. As entidades são diretamente vinculadas as representações sindicais das empresas e atuma na prestação de serviços sociais de saúde, educação, lazer, cultura, alimentação e de promoção da cidadania, entre outros.

### 3.2 O “Sistema S” e as contas públicas

A parte do “terceiro setor” e do Serviço Social Autônomo que será analisada neste estudo será o “Sistema S”. Conforme destaca Motta (2014), segundo a literatura da época a criação destas entidades, na década de 1940, pode ser considerada também uma fuga ao socialismo que estava ganhando espaço pelo mundo.

O “Sistema S”, faz parte de um grupo que engloba um conjunto de entidades, que pode ser configurado como:

O Serviço Social Autônomo (SSA) é um instituto do direito administrativo brasileiro, que surgiu na década de 1940, consistente com a visão corporativa introduzida pelo estado novo: as corporações profissionais foram autorizadas pelo Poder Público a instituir entidades civis sem fins lucrativos para exercerem funções delegadas do estado nas áreas da formação e aperfeiçoamento profissional e de melhoria do bem-estar social dos trabalhadores das categorias por elas representadas, custeadas por recursos oriundos de contribuições compulsórias dos empregados sobre a folha de salários. A justificativa constante dos atos do executivo federal para a delegação destes serviços às entidades sindicais patronais era a incapacidade do estado em prestá-los no contexto dos anos 30-40, do imediato pós-guerra. (GRAEF; SALGADO, 2012. p. 50 e 51)

As entidades do “Sistema S” tem entre seus objetivos, proporcionar aos trabalhadores vinculados as empresas dos seus setores de atuação acesso aos diversos bens e serviços, nas áreas de saúde, lazer, assistência social, esporte, cultura, profissionalização, entre outros. Uma parte importante das receitas destas entidades advém de contribuições sociais que incidem sobre a folha de pagamento dos trabalhadores das indústrias e do setor comerciário:

Em geral, essas contribuições incidem sobre a folha de salários das empresas pertencentes à categoria profissional correspondente. As receitas das contribuições ao Sistema S são arrecadadas pela Secretaria da Receita Federal do Brasil (SRFB) que repassa os recursos a entidades chamadas de “Serviços Sociais Autônomos”, classificados como entes paraestatais não integrantes da Administração Pública, mas que prestam serviços considerados de interesse público. Estes recursos têm a finalidade de financiar atividades que visem o aperfeiçoamento profissional (educação) e à melhoria do bem-estar social dos trabalhadores (saúde e lazer). (OLIVEIRA, 2013. p. 9).

O SESI e SENAI foram criados no ano de 1946, pelo Decreto-Lei nº 9.403 assinado pelo então presidente Eurico Gaspar Dutra, o qual atribuía à Confederação Nacional do

Comércio a tarefa de criá-las. Da mesma forma ocorreu com o SESC e SENAC. Foram criadas pela Confederação Nacional do Comércio no mesmo ano, por meio do Decreto-Lei nº 9.853. As demais entidades que hoje compõem o chamado “Sistema S”, foram criadas anos depois, respectivamente: SEBRAE 1972, SENAR 1991, SEST 1993, SENAT 1993 e SESCOOP 1998.

No entanto, apesar da diferença na data de criação de algumas entidades, existem alguns pontos em comum entre todas elas. Como a maior parte do financiamento vem direta ou indiretamente da parcela paga sobre a folha de pagamento e recolhida as cofres públicos por meio da Receita Federal do Brasil (RFB), isso implica que todas essas entidades devem prestar contas e manter a maior transparência em seus orçamentos, pois são recursos do fundo público, soma-se a isso a isenções tributárias.

Conforme destaca Oliveira (2013), a Lei 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação, cria obrigatoriedade quanto a publicidade de sua prestação de contas, quanto ao recurso recebido e sua destinação. Sem que desta forma haja prejuízo das prestações de contas anteriormente regulamentadas.

Com o intuito de verificar como está sendo a transparência, liberação para o controle democrático e a prestação de contas destas entidades por meio da divulgação, foi realizada uma pesquisa nas páginas da internet do SESI, SENAI, SESC e SENAR.

Como esclarece a CGU (2013), que destaca as alterações feita pela LDO 2013 (Lei nº 12.708/2012) que obriga as entidades do “Sistema S” estão sujeitas à divulgação de seus dados, observado o princípio da transparência, tão importante para o controle democrático do fundo público. (TEIXEIRA, 2012).

Levando, portanto, em consideração a Lei nº 12.708/2012:

Art. 115. As entidades constituídas sob a forma de serviço social autônomo, destinatárias de contribuições dos empregadores, incidentes sobre a folha de salários deverão divulgar, trimestralmente, na respectiva **página na internet**, em local de fácil visualização, os valores arrecadados e a especificação de cada receita e de cada despesa constantes dos respectivos orçamentos, discriminadas por natureza, finalidade e região. (Grifamos).

Também o § 2o da LDO 2013 estabelece que essas entidades deverão “divulgar e manter atualizada nos respectivos sítios na internet, além da estrutura remuneratória dos

cargos e funções, a relação dos nomes de seus dirigentes e dos demais membros do corpo técnico”. (CGU, 2013, p. 10). Para a CGU (2013, p 10), a LDO ratifica o entendimento de que as Entidades do “Sistema S” por serem mantidas por “recursos originários de contribuições de natureza tributária, estão sujeitas ao dever inerente de prestar contas desses valores à sociedade, oferecendo aos contribuintes a total transparência de seus atos de gestão, por serem prestadoras de serviço de interesse público e social”. Portanto, recursos do fundo público.

Desta forma, a pesquisa que será realizada neste estudo, se dá de forma exploratória e consiste na coleta de dados nos sites do SESI, SENAI, SESC e SENAR, fazendo uma amostra das informações encontradas do ano de 2014. Verificando quais são as entidades que estão em conformidade com a lei acima e procurando deste modo, destacar a forma como está sendo possibilitado, em parte, o controle democrático pela sociedade. . Sabendo que a internet hoje em dia permite aos cidadãos um acesso mais amplo à informação que não era possível antigamente.

Durante a pesquisa documental com objetivo de encontrar as leis e as normas que estabeleçam a prestação de contas do “Sistema S”, foram encontrados dois documentos que merecem ser citados. Um primeiro publicado pelo TCU (2012) e o outro pela CGU (2013). Estes serão abordados mais à frente, elucidando o papel de cada um no que tange a prestação de contas e também às responsabilidades inerentes à transparência nas instituições do serviço social autônomo aqui estudadas.

O objetivo é verificar como está sendo possibilitado o controle democrático, verificando quais entidades estão colaborando para este controle por meio do cumprimento dos critérios da lei em relação à publicação do(s)/ da(s):

- Valores arrecadados;
- Especificação de cada receita; (natureza, finalidade e região)
- Especificação de cada despesa; (natureza, finalidade e região)

Assim sendo, durante a pesquisa realizada na página da internet do SESI, o que foi encontrado relacionado à lei e à prestação de contas foram os Orçamento de 2013, 2014 e 2015. Sendo que suas especificações se encontram apenas por natureza e finalidade, não constam a região, conforme se vê na tabela 4.

Além disso, chama atenção na tabela 4 que 93,29% dos recursos do SESI, em 2014, advém de contribuições sociais, portanto, do fundo público. Os dados também revelam que as principais despesas concentram-se nas transferências regulamentares para melhorias nas unidades locais da entidade, seguida por apoio financeiros, conforme a tabela 4.

Em que pese muito dos recursos, inclusive repassados pelo governo serem para finalidade na área de educação, esta responde por menos de ¼ das aplicações do orçamento do SESI.

TABELA 4 – Receitas e Despesas SESI - 2014

| ORÇAMENTO 2014 (R\$)      |                      |                      |            |                |
|---------------------------|----------------------|----------------------|------------|----------------|
| Receita por Natureza      | Estimada (Jan-Dez)   | Realizada (Jan-Dez)  | Exec. (%)  | Peso (%)       |
| Receita de contribuições  | 1.210.681.684        | 1.189.719.047        | 98%        | 93,29%         |
| Receitas financeiras      | 77.117.826           | 82.962.704           | 108%       | 5,94%          |
| Receita de serviços       | 2.920.653            | 511.021              | 17%        | 0,23%          |
| Outras receitas           | 7.084.420            | 12.617.354           | 178%       | 0,55%          |
| <b>Total das Receitas</b> | <b>1.297.804.583</b> | <b>1.285.810.125</b> | <b>99%</b> | <b>100,00%</b> |

  

| ORÇAMENTO 2014 (R\$)           |                      |                      |            |                |
|--------------------------------|----------------------|----------------------|------------|----------------|
| Despesa por Natureza           | Fixada (Jan-Dez)     | Realizada (Jan-Dez)  | Exec. (%)  | Peso (%)       |
| Pessoal e Enc. Sociais         | 51.390.085           | 50.576.498           | 98%        | 3,96%          |
| Serv. de Terceiros             | 162.026.542          | 133.586.611          | 82%        | 12,48%         |
| Apoios Financeiros             | 476.156.521          | 328.431.693          | 69%        | 36,69%         |
| Transferências Regulamentares* | 483.741.066          | 479.300.549          | 99%        | 37,27%         |
| Outras Desp. Correntes         | 116.721.247          | 108.121.086          | 93%        | 8,99%          |
| Investimentos                  | 7.769.122            | 8.881.364            | 114%       | 0,60%          |
| <b>Total das Despesas</b>      | <b>1.297.804.583</b> | <b>1.108.897.800</b> | <b>85%</b> | <b>100,00%</b> |

| ORÇAMENTO 2014 (R\$)                   |                      |                        |              |                |
|--|----------------------|------------------------|--------------|----------------|
| Despesa por Finalidade                 | Fixada<br>(Jan-Dez)  | Realizada<br>(Jan-Dez) | Exec.<br>(%) | Peso (%)       |
| Gestão                                 | 58.367.784           | 46.189.941             | 79%          | 4,50%          |
| Desenvolvimento Institucional**        | 506.554.629          | 505.742.899            | 100%         | 39,03%         |
| Educação                               | 286.237.598          | 250.870.326            | 88%          | 22,06%         |
| Qualidade de Vida                      | 270.517.112          | 196.244.987            | 73%          | 20,84%         |
| Suporte ao Negócio                     | 145.732.275          | 83.980.722             | 58%          | 11,23%         |
| Apoio                                  | 30.395.185           | 25.868.926             | 85%          | 2,34%          |
| <b>Total da Despesa por Finalidade</b> | <b>1.297.804.583</b> | <b>1.108.897.800</b>   | <b>85%</b>   | <b>100,00%</b> |

FONTE: Site SESI

Nota:

\* \*\* Em Transferências Regulamentares estão contidas também as Subvenções Ordinárias, Especial e Extraordinária que têm por finalidade o repasse de recursos para as regiões deficitárias para execução de obras, melhoramentos e adaptações, aquisição de imóveis, instalações e equipamentos.

Já no site do SENAI, em obediência a legislação, o orçamento também se encontra a partir do ano de 2013, mas também falta as especificações à região ao qual se destina o orçamento. (tabela 5).

Neste caso as receitas de contribuições têm um peso menor do que aquelas averiguadas no orçamento do SESI (tabelas 4 e 5), pois o SENAI conta com um peso importante de receitas próprias decorrentes da prestação de serviços. A maior parte das despesas da entidade concentram em pessoal em encargos sociais (39,38%) e serviços de terceiros (36,07%). A metade dos recursos do SENAI está aplicada em educação (tabela 5).

TABELA 5 - Receitas e Despesas SENAI - 2014

| R\$ 1,00                               |                       |                          |               |                |
|--|-----------------------|--------------------------|---------------|----------------|
| ORÇAMENTO 2014                         |                       |                          |               |                |
| Receita por Natureza                   | Fixada<br>(Jan - Dez) | Realizada<br>(Jan - Set) | Exec. (%)     | Peso (%)       |
| RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES              | 42.433.400            | 31.074.311               | 73,23%        | 39,29%         |
| RECEITAS PATRIMONIAIS                  | 2.181.508             | 1.034.557                | 47,42%        | 2,02%          |
| RECEITAS DE SERVIÇOS                   | 26.472.262            | 7.301.453                | 27,58%        | 24,51%         |
| OUTRAS RECEITAS CORRENTES              | 16.226.555            | 16.960.658               | 104,52%       | 15,02%         |
| SUBVENÇÕES E AUXÍLIOS                  | 7.150.977             | 5.122.208                | 71,63%        | 6,62%          |
| AUXÍLIOS FINANCEIROS                   | 7.566.898             | 4.809.611                | 63,56%        | 7,01%          |
| OPERAÇÕES DE CRÉDITO                   | 1.909.888             | 0                        | 0,00%         | 1,77%          |
| SUBVENÇÕES E AUXÍLIOS                  | 4.058.512             | 0                        | 0,00%         | 3,76%          |
| <b>Total das Receitas por Natureza</b> | <b>108.000.000</b>    | <b>66.302.798</b>        | <b>61,39%</b> | <b>100,00%</b> |
| Fonte: Sistema ZEUS                    |                       |                          |               |                |



| R\$ 1,00                                 |                       |                          |               |                |
|--|-----------------------|--------------------------|---------------|----------------|
| ORÇAMENTO 2014                           |                       |                          |               |                |
| Despesa por Natureza                     | Fixada<br>(Jan - Dez) | Realizada<br>(Jan - Set) | Exec. (%)     | Peso (%)       |
| PESSOAL E ENCARGOS SOCIAIS               | 42.526.797            | 33.872.094               | 79,65%        | 39,38%         |
| OCUPAÇÃO E UTILIDADES                    | 2.104.517             | 1.851.306                | 87,97%        | 1,95%          |
| MATERIAL DE CONSUMO                      | 4.242.536             | 3.880.157                | 91,46%        | 3,93%          |
| TRANSPORTE E VIAGENS                     | 1.511.172             | 1.600.430                | 105,91%       | 1,40%          |
| MATERIAL DE DISTR. GRATUITA              | 23.721                | 6.721                    | 28,33%        | 0,02%          |
| SERVIÇOS DE TERCEIROS                    | 38.951.389            | 30.894.212               | 79,31%        | 36,07%         |
| DESPESAS FINANCEIRAS                     | 90.470                | 83.633                   | 92,44%        | 0,08%          |
| IMPOSTOS, TAXAS CONTRIBUIÇÕES            | 36.818                | 40.236                   | 109,28%       | 0,03%          |
| DESPESAS DIVERSAS                        | 908.651               | 693.130                  | 76,28%        | 0,84%          |
| CONTRIBUIÇÕES                            | 420.372               | 310.994                  | 73,98%        | 0,39%          |
| AUXÍLIOS FINANCEIROS                     | 12.500                | 0                        | 0,00%         | 0,01%          |
| INVESTIMENTOS                            | 17.168.708            | 13.240.855               | 77,12%        | 15,90%         |
| INVERSÕES FINANCEIRAS                    | 2.349                 | 2.905                    | 123,66%       | 0,00%          |
| <b>Total das Despesas por Natureza</b>   | <b>108.000.000</b>    | <b>86.476.673</b>        | <b>80,07%</b> | <b>100,00%</b> |
| Fonte: Sistema ZEUS                      |                       |                          |               |                |
| R\$ 1,00                                 |                       |                          |               |                |
| ORÇAMENTO 2014                           |                       |                          |               |                |
| Despesa por Finalidade                   | Fixada<br>(Jan - Dez) | Realizada<br>(Jan - Set) | Exec. (%)     | Peso (%)       |
| GESTÃO DELIBERATIVA E EXECUTIVA          | 4.203.798             | 3.804.932                | 90,51%        | 3,89%          |
| SUPORTE À GESTÃO                         | 2.153.295             | 1.982.063                | 92,05%        | 1,99%          |
| DESENVOLVIMENTO CORPORATIVO              | 1.181.380             | 884.516                  | 74,87%        | 1,09%          |
| TECNOLOGIA E INOVAÇÃO                    | 3.595.275             | 2.358.250                | 65,59%        | 3,33%          |
| EDUCAÇÃO                                 | 54.047.539            | 40.583.486               | 75,09%        | 50,04%         |
| SUPORTE AO NEGÓCIO                       | 28.441.869            | 26.308.046               | 92,50%        | 26,34%         |
| ATIVIDADES DE APOIO                      | 14.376.843            | 10.555.380               | 73,42%        | 13,31%         |
| <b>Total das Despesas por Finalidade</b> | <b>108.000.000</b>    | <b>86.476.673</b>        | <b>80,07%</b> | <b>100,00%</b> |
| Fonte: Sistema ZEUS                      |                       |                          |               |                |

FONTE: Site SENAI

Durante a análise na página da internet do SESC, foram encontradas a Execução orçamentária de 2013 e 2014 e as receitas orçadas para 2015. Este último encontra-se, em parte, em conformidade com o que pede a lei, pois constam a natureza e finalidade dos orçamentos, entretanto também não contém a aplicação de recursos para região. Essa se diferencia das demais pois além de publicar a receita por sua natureza, também discorre sobre a sua finalidade, assim como pode ser verificado na tabela 6.

Chama atenção o peso das receitas de contribuições no orçamento do SESC, respondendo por 99,17 do montante dos recursos da entidade, conforme a tabela 6. A educação responde por 81,93% dos recursos aplicados pelo SESC, possivelmente devido a convênios com o Poder Executivo para cursos de formação profissional.

TABELA 6 - Receitas e Despesas SESC - 2014

| RECEITAS                                   |                        |                           |                 |
|--|------------------------|---------------------------|-----------------|
| EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (NATUREZA)           |                        |                           |                 |
|  | Orçado (R\$)           | Realizado (R\$)           | % de Realização |
| <b>RECEITAS CORRENTES</b>                  | 949.253.000,00         | 941.408.487,25            | 99,17           |
| Receita de Contribuição                    | 897.000.000,00         | 874.175.898,81            | 97,46           |
| Receita Patrimonial                        | 40.203.000,00          | 56.730.839,91             | 141,11          |
| Receita de Serviços                        | 11.964.000,00          | 10.293.634,41             | 86,04           |
| Outras Receitas Correntes                  | 86.000,00              | 208.114,12                | 241,99          |
| <b>RECEITAS DE CAPITAL</b>                 | 15.000,00              | 0,00                      | 0,00            |
| <b>RECEITA TOTAL</b>                       | <b>949.268.000,00</b>  | <b>941.408.487,25</b>     | <b>99,17</b>    |
| <b>MOBILIZAÇÃO DE RECURSOS FINANCEIROS</b> | 0,00                   | 0,00                      | #DIV/0!         |
| <b>TOTAL GERAL</b>                         | <b>949.268.000,00</b>  | <b>941.408.487,25</b>     | <b>99,17</b>    |
| POR PROGRAMA (FINALIDADE)                  |                        |                           |                 |
| Programas                                  | Receitas Orçadas (R\$) | Receitas Realizadas (R\$) | % de Realização |
| 01 - Educação                              | 49.000,00              | 40.144,00                 | 81,93           |
| 02 - Saúde                                 | 4.685.000,00           | 4.332.072,82              | 92,47           |
| 03 - Cultura                               | 14.000,00              | 100,00                    | 0,71            |
| 04 - Lazer                                 | 7.216.000,00           | 5.921.291,19              | 82,06           |
| 05 - Assistência                           | 0,00                   | 0,00                      | #DIV/0!         |
| 06 - Administração                         | 0,00                   | 26,40                     | #DIV/0!         |
| 07 - Previdência                           | 0,00                   | 0,00                      | #DIV/0!         |
| <b>TOTAL</b>                               | <b>11.964.000,00</b>   | <b>10.293.634,41</b>      | <b>86,04</b>    |

  

| DESPESAS                         |                        |                           |                 |
|----------------------------------|------------------------|---------------------------|-----------------|
| EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA (NATUREZA) |                        |                           |                 |
|                                  | Orçado (R\$)           | Realizado (R\$)           | % de Realização |
| <b>DESPESAS CORRENTES</b>        | 794.653.243,00         | 748.966.673,24            | 94,25           |
| Pessoal e Encargos Sociais       | 124.788.550,00         | 121.826.618,16            | 97,63           |
| Outras Despesas Correntes        | 669.864.693,00         | 627.140.055,08            | 93,62           |
| <b>DESPESAS DE CAPITAL</b>       | 187.005.490,00         | 171.340.016,31            | 91,62           |
| <b>DESPESA TOTAL</b>             | <b>981.658.733,00</b>  | <b>920.306.689,55</b>     | <b>93,75</b>    |
| <b>Superávit Orçamentário</b>    |                        | 21.101.797,70             |                 |
| <b>TOTAL GERAL</b>               | <b>981.658.733,00</b>  | <b>941.408.487,25</b>     |                 |
| POR PROGRAMA (FINALIDADE)        |                        |                           |                 |
| Programas                        | Despesas Orçadas (R\$) | Despesas Realizadas (R\$) | % de Realização |
| 01 - Educação                    | 107.908.055,00         | 89.240.597,01             | 82,70           |
| 02 - Saúde                       | 34.678.546,00          | 31.181.534,67             | 89,92           |
| 03 - Cultura                     | 47.416.651,00          | 41.772.804,69             | 88,10           |
| 04 - Lazer                       | 37.018.641,00          | 32.182.285,54             | 86,94           |
| 05 - Assistência                 | 30.967.010,00          | 19.361.968,05             | 62,52           |
| 06 - Administração               | 665.393.000,00         | 648.753.337,76            | 97,50           |
| 07 - Previdência                 | 58.276.830,00          | 57.814.161,83             | 99,21           |
| <b>TOTAL</b>                     | <b>981.658.733,00</b>  | <b>920.306.689,55</b>     | <b>93,75</b>    |

FONTE: Site SESC

A execução orçamentária encontrada no sítio do SENAR, é publicada trimestralmente desde 2013, e este diferencia-se das outras, pois consta a periodicidade de publicação que é requisitada na LDO de 2013. Observando desta forma que a tabela 7 revela a execução orçamentária de 2014. As contribuições respondem por mais da metade dos recursos do SENAR, R\$ 58.087.261 de R\$ 102.236.244. Destaca-se o detalhamento da informação ao

relatar que o programa “qualificação profissional na área de agropecuária e agroindústria” responde por quase a metade do montante aplicado pelo SENAR.

TABELA 7 - Receitas e Despesas SENAR - 2014

### Receita

| Receita por Natureza | Previsto/Ano          | Previsto 4º Trimestre | Realizado            | %             |
|----------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|---------------|
| Contribuição         | 58.087.261,00         | 14.521.815,25         | 12.816.857,87        | 88,26         |
| Serviços             | 0,00                  | 0,00                  | 0,00                 | -             |
| Patrimoniais         | 3.463.696,00          | 865.924,00            | 1.057.196,30         | 122,09        |
| Outras               | 40.685.287,00         | 10.171.321,75         | 12.346.319,14        | 121,38        |
| <b>Total</b>         | <b>102.236.244,00</b> | <b>25.559.061,00</b>  | <b>26.220.373,31</b> | <b>102,59</b> |

### Despesas

| Despesa/Natureza | Previsto              | Previsto 4º Trimestre | Executado            | %            |
|------------------|-----------------------|-----------------------|----------------------|--------------|
| Pessoal          | 15.280.456,00         | 3.820.114,00          | 4.807.818,39         | 125,86       |
| Serviços         | 51.811.009,71         | 12.952.752,43         | 13.313.843,82        | 102,79       |
| Investimentos    | 940.378,00            | 235.094,50            | 87.588,22            | 37,26        |
| Outros           | 34.204.400,29         | 8.551.100,07          | 7.024.966,80         | 82,15        |
| <b>Total</b>     | <b>102.236.244,00</b> | <b>25.559.061,00</b>  | <b>25.234.217,23</b> | <b>98,73</b> |

| Despesa/Programa   | Previsto              | Previsto 4º Trimestre | Executado            | %            |
|--|-----------------------|-----------------------|----------------------|--------------|
| 0750 - Apoio Administrativo  | 47.950.293,00         | 11.987.573,25         | 13.152.763,54        | 109,72       |
| 0801 - Formação de Gerentes e Servidores   | 182.577,00            | 45.644,25             | 60.504,77            | 132,56       |
| 0253 - Serviço de Comunicação de Massa   | 1.051.733,00          | 262.933,25            | 500.000,00           | 190,16       |
| 0681 - Gestão de Participação em Organismo Internacional                             | 20.168,00             | 5.042,00              | 0,00                 | 0,00         |
| 0100 - Assistência ao Trabalhador  | 1.627.211,00          | 406.802,75            | 382.135,08           | 93,94        |
| 8729 Qualificação Profissional na Área de Agropecuária e Agroindústria Rec. Próprios | 51.404.262,00         | 12.851.065,50         | 11.138.813,84        | 86,68        |
| <b>Total</b>   | <b>102.236.244,00</b> | <b>25.559.061,00</b>  | <b>25.234.217,23</b> | <b>98,73</b> |

FONTE: Site SENAR

Em que pese a falta de padronização na divulgação dos dados das entidades do “Sistema S”, pode-se chegar algumas conclusões. A maior parte do orçamento arrecadado pelas entidades do “Sistema S”, advém das contribuições sociais do fundo público que incide sobre a folha de pagamento e são repassadas ao consumo, sendo paga, portanto, pela

sociedade de maneira, mas principalmente os trabalhadores e os mais pobres. Essa contribuição deveria vir das empresas para compor a receita do “Sistema S” e não ser paga pelo conjunto dos trabalhadores, que na maioria das vezes não tem acesso as entidades do sistema, ou ainda, tem que pagar para acessar os serviços prestados.

É perceptível também que a maior despesa na maioria das entidades pesquisadas, está relacionada ou a administração, desenvolvimento institucional ou patrimonial. O financiamento por parte da sociedade deveria estar sendo revertido em serviços pertinentes à qualidade de vida. Quando na verdade o recurso está sendo empregado em interesses próprios dos serviços sociais autônomos.

Somando somente as arrecadações advindas de contribuições sociais, de apenas quatro das onze<sup>8</sup> entidades que são beneficiárias dessas contribuições, o valor ficou em aproximadamente R\$ 2.210.000.000,00<sup>9</sup>. Como bem coloca Oliveira (2013, p. 69):

Além de um orçamento bilionário, está em jogo a ineficiência da principal rede de ensino profissionalizante do País, num momento em que a carência de mão de obra qualificada se apresenta como um dos gargalos que podem travar o crescimento da economia brasileira. Afinal, a falta de produção com qualidade e quantidade suficiente para atender a demanda dos consumidores pode trazer de volta os amargos tempos de alta inflação.

É consenso entre os autores que discutem criticamente a temática de “Sistema S”, que a área de educação dentro deste sistema se torna totalmente conveniente e enviesada. Pois considerando o contexto no qual ele surgiu (emergência industrial no Brasil) a sua educação é direcionada para cursos profissionalizantes, dando força de trabalho para a indústria, comércio e agricultura, conforme ressalta Graef e Salgado (2012). Tal situação emerge ainda no processo de contrarreforma do Estado, conforme discutido neste TCC.

Coincidentemente ou não, a entidade, (dentre as analisadas neste estudo) que mais investiu recursos na educação foi o Serviço Social da Indústria. Como os autores mencionaram acima há uma intenção muito grande dos empresários em se investir em educação, não a que incentiva o pensamento crítico e faz refletir a vida cotidiana, mas sim

---

<sup>8</sup> Oliveira (2013) relata em seu estudo o nome de 11 entidades como sendo participantes do sistema “S”, são elas: SENAI, SESI, SENAC, SESC, SENAR, SEST, SENAT, SEBRAE, SESCOOP, ABDI e APEX

<sup>9</sup> Este é o valor aproximado da soma, das arrecadações advindas da contribuição social do SESI, SENAI, SESC e SENAR no ano de 2014.

aquela que é conveniente ao mercado da indústria. Por este motivo seus valores e sua missão enquanto empresa são: "valorização da pessoa do trabalhador", o "desenvolvimento do espírito de solidariedade" e a "melhoria geral do padrão de vida dos trabalhadores", com já indicava a pesquisa de Vital (1985). Sendo que estes elementos valoram diretamente a produtividade e a extração da mais-valia dos trabalhadores.

Seguindo as ideias postas por Vital (1985), essas prerrogativas criam no trabalhador uma falsa ideia de que ele é parte integrante do processo de decisão, enquanto na verdade este é só mais um trabalhador gerando mais valia e não recebe valorização real pelo seu trabalho e nem qualidade de vida que a empresa diz cumprir.

### **3.3 Normativas TCU e CGU**

Contribuindo com o processo de transparência e também colaborando para o esclarecimento de como é realizada a prestação de contas das entidades do “Sistema S”, no ano de 2012, o TCU publicou um documento “O TCU e as entidades do sistema S”, com o objetivo de prezar pelo controle verificando a legalidade, legitimidade, economicidade e resultado dos atos administrativos, assegurando a transparência e consecução dos interesses coletivos. De forma a abordar questões como: Controle e Prestação de contas; Processo de Contrato e Licitação; Seleção de Pessoal, entre outros. (BRASIL, 2012).

O último assunto abordado foi a seleção de pessoal, tomando por base o Acórdão 2.305/2007 – Plenário, como as entidades que compõem o serviço social autônomo não fazem parte da Administração Pública, elas têm independência para a criação de seus cargos de natureza privada, para a realização de processos seletivos internos e externos para a contratação de pessoal, em que pese os recursos, em grande parte tem origem no fundo público. Entretanto, estes devem estar em conformidade com os princípios constitucionais. Pois não devem existir favorecimentos de nenhuma espécie, bem como outras irregularidades do gênero. Para compor o quadro de profissionais das instituições, a seleção de pessoal deve ser pública, propondo a todos as mesmas condições na hora da concorrência.

Como as entidades pertencentes ao “Sistema S” são destinatárias de recursos parafiscais (compulsórios), conforme a Lei Orgânica do TCU destaca no Art. 5º, V, a jurisdição do Tribunal abrange: "os responsáveis por entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social”. Por isso devem prestar contas, estão submetidas à auditoria do

TCU de ofício ou demanda por terceiros e estão submetidas a auditoria da CGU. Suas licitações, contratações e seleções públicas de pessoal podem ser objeto de representação e denúncias junto ao TCU.

De acordo com as ideias postas no documento do TCU (Brasil, 2012), estas entidades de Serviço Social Autônomo são pessoas jurídicas de direito privado e recebem arrecadações advindas de contribuição, ou seja, são cofinanciadas com dinheiro público, mas não são submetidas ao rigor orçamentário de prestação de contas, como os órgãos da Administração Pública Federal. Em virtude disso, o TCU encontra um entrave no processo de fiscalização do “Sistema S”.

Em consonância ainda com o documento supracitado, e com os princípios gerais da Administração, destaca-se: “o que se exige dos Administradores é que as normas internas das entidades do “Sistema S” previnam contra o desrespeito a tais princípios e tenham sempre em vista os objetivos sociais da entidade.” (Decisão 117/1997-TCU- 1ª C). (BRASIL, p.9, 2012).

Ou seja, já que existe uma dificuldade maior quanto ao controle democrático orçamentário do “Sistema S”, estas entidades deverão colaborar e ter cautela para que suas contas sejam o mais transparente possível. Fato este que exige bastante atenção dos Gestores quanto às normas internas de cada instituição, tendo em vista o cuidado em manter medidas que prezem pela legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Um outro ponto bastante polêmico neste contexto entre prestação de contas e “Sistema S” são os processos de contratos e licitações. Pois segundo o Acórdão 2.841/2011 – 1ª C do TCU, a contratação de bens e serviços comuns deve adotar sempre que possível a modalidade de pregão para que haja uma ampla transparência, um amplo acesso a disputa e também uma possível redução de custos para o Estado. Contudo, ressalta-se que este processo licitatório não será abordado com profundidade neste estudo.

Seguindo esta mesma linha de raciocínio, um documento mais recente publicado pela CGU no ano de 2013, recebeu o nome de “Entendimentos do Controle Interno Federal sobre a Gestão dos Recursos das Entidades do Sistema S”. Este foi elaborado no formato de perguntas e respostas, contendo 48 itens que abordam as dúvidas recorrentes no processo de prestação de contas, tanto por parte dos gestores das entidades do “Sistema S”, quanto pela própria sociedade e também para tornar as relações institucionais de fiscalização e controle mais

claras e amenas. Contém também algumas falas no sentido de orientar quanto a gestão dos recursos advindos das contribuições parafiscais recebidas por estas entidades.

Logo no começo, a primeira pergunta é se existe obrigatoriedade na publicação na internet dos seguintes documentos: relatório, certificado e parecer para a prestação de contas das entidades do “Sistema S”. Em conformidade com o Decreto nº 5481/2005 a CGU responde que não, pois neste Decreto a obrigatoriedade serve apenas para as Entidades do Poder Executivo Federal.

Cabe salientar que uma diferença básica existente entre a função exercida pelo TCU e pela CGU, é que o primeiro tem a obrigação de fiscalizar de forma direta as contas, receitas, arrecadações. E a outra é responsável pela análise da prestação de contas, comprovação de legalidade e verificação da aplicação do orçamento quanto a sua eficiência e eficácia no sentido de auxiliar e subsidiar o processo de prestação de contas, no que se refere às entidades que estão incorporadas no serviço social autônomo.

A competência do TCU se direciona basicamente:

à verificação da boa gestão dos recursos públicos pelos administradores de entidades dotadas de personalidade jurídica de direito privado que recebam contribuições parafiscais e prestem serviço de interesse público ou social e julgar tomadas de contas especiais ou a prestação de contas anual que estes são obrigados a apresentar. (OLIVEIRA, 2013. p. 20)

A pergunta de número 45 salienta bem qual a responsabilidade das entidades do “Sistema S” para com a CGU:

A CF/88, no inciso II do artigo 74, estabelece que cabe ao Sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal, representado pela CGU, comprovar a legalidade e avaliar os resultados quanto à eficácia e à eficiência da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado. A CGU efetuará auditoria nas prestações de contas, das entidades definidas nos normativos expedidos anualmente pelo TCU, e incluirá as peças de sua responsabilidade, quais sejam: relatório de auditoria de gestão, certificado de auditoria e parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno. (BRASIL, p. 26. 2013)

Desta forma fica claro como e onde os órgãos do governo devem agir para alcançar um maior controle e fiscalização. Porém Vital (1985) vem salientar em sua análise do SESI que o processo de controle e fiscalização exercido pelo governo pode ser “um instrumento de

manipulação do Estado, da classe dominante, através do empresariado brasileiro. E, para isso, é direcionado a produzir uma ideologia própria para os trabalhadores das indústrias, com o fim de desenvolver a hegemonia do capital.”

Partindo desta análise feita por Vital (1985), é possível montar uma reflexão no que tange à relação dos órgãos públicos de controle, as entidades do “Sistema S” e os empresários. Se os órgãos públicos responsáveis pela fiscalização da arrecadação, empregabilidade do orçamento, prestação de contas destas entidades, estão sob a égide dos empresários que tem poder para manipular tal situação, há uma aflição quanto a veracidade existente nos processos de transparência.

Constata-se a partir das análises que o SESI é um instrumento de manipulação do Estado, da classe dominante, através do empresariado brasileiro. E, para isso, é direcionado a produzir uma ideologia própria para os trabalhadores das indústrias, com o fim de desenvolver a hegemonia do capital. Objetiva, assim, atingir o trabalhador integral para o capital sendo uma instituição submetida ao poder estatal, controlada pela classe empresarial. (VITAL, 1985. p. 14)

Nesta mesma linha de raciocínio se encontram as análises feitas por Oliveira (2013), em relação às auditorias de prestação de contas que devem ser realizadas pela CGU, específicas do “Sistema S”. O Senador autor deste texto, faz uma solicitação à CGU para saber como está o andamento das auditorias no período de 2005 até 2009. No primeiro ano as auditorias realizadas totalizam 202, este número é mantido nos dois anos seguintes. Já em 2008 há uma queda significativa, resultando numa perda de 147 auditorias. No ano de 2009 são feitas apenas 47. A Nota Técnica que justifica esse fato discorre sobre a definição anual das unidades jurisdicionadas, onde os responsáveis apresentam contas ordinárias para serem julgadas.

Ainda segundo o estudo realizado por Oliveira (2013), as auditorias tiveram esse déficit todo pois as atribuições que caberiam à CGU, que são de fiscalização e aplicação de sanção punitiva, se esvaem no momento em que os relatórios de auditoria são encaminhados para o TCU para serem julgados, salvos os de casos extremos. Lembrando ainda que essas 708 auditorias realizadas de 2005 a 2009 somam uma gama de irregularidades que Oliveira (2013) optou por não citá-las.

Graef e Salgado (2012) contribuem no que diz respeito à essa discussão, dizendo que não existe uma classificação correta quanto à contabilidade. De todo modo “o fato é que a



falta de diferenciação entre uma e outra favorece o uso inadequado dos instrumentos jurídicos aplicáveis a cada caso e prejudica o controle das aplicações de recursos pelo estado.” (GRAEF; SALGADO, 2012, p. 35)

Como cada entidade do “Sistema S” tem autonomia para seguir a própria legislação, não há um elemento norteador deste processo. A falta de padronização na prestação contas, dificulta bastante a averiguação, fiscalização e controle democrático. Assim como é preconizado por vários autores, a falta de uma legislação rígida desfavorece expressivamente o processo de transparência. De tal modo como pode ser visto nesta pesquisa, cada entidade publica a sua prestação de contas diferenciadamente, especificando cada termo com uma nomenclatura diferente. Com isso, fica cada vez mais inviável a comparação com outras entidades ou a própria comparação com os quesitos exigidos na lei, sem contar o total enfraquecimento do controle social.

Deste modo podemos entender as prerrogativas trazidas por Oliveira (2013 p.6):

o chamado Sistema S é uma verdadeira caixa preta, em que não se respeita nada do que determina o Artigo 37, caput, da Constituição, que trata da Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Nada disso vem sendo cumprido pelas administrações dos entes ligados ao Sistema S, que são basicamente mantidas com dinheiro público, de tributos que eleva o custo Brasil. Ao longo dos seus 70 anos, o Sistema S vem, sistematicamente, malversando o dinheiro público, conforme pontos críticos verificados pela auditoria do TCU e CGU.

Além de salientar que em uma de suas pesquisas, Oliveira (2013) ressalta que os auditores do TCU afirmaram que as contas do “Sistema S” não são verdadeiras pois não oferece publicidade, transparência e uniformidade.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Após a conclusão deste trabalho foi possível realizar várias aferições. A primeira delas é que as entidades sem fins lucrativos, “terceiro setor”, serviço social autônomo e o “Sistema S”, em que pesem suas semelhanças, não seriam o que são hoje sem o processo de contrarreforma do Estado neoliberal em âmbito nacional. Aferindo deste modo a importância deste fenômeno, no contexto de reestruturação do capital.

Ao que tudo indica, essas entidades que recebem nomes diferenciados, mas que possuem o mesmo caráter de favor, benesse, solidariedade, corroboram com um processo muito maior envolvido pelo capitalismo, o neoliberalismo. Este novo modo como o capitalismo se reestruturou, que tem como ideia principal a terceirização por meio da desresponsabilização do Estado, foi uma de suas renovações mais criativas, pois abstém o Estado de prestar o serviço, logo de ser cobrado pelo cidadão que exige seus direitos, e faz com que o Estado e a sociedade civil juntos arquem financeiramente com o impulsionamento e desenvolvimento empresarial do país.

Deste modo colocam-se em cheque as contradições deste sistema de produção capitalista. No caso do bem pensado “Sistema S” foi criado para garantir qualidade de vida aos trabalhadores, entretanto o faz com pouca presteza e dedicação não vendo o trabalhador como prioridade, como pode ser visto nas tabelas do capítulo 3. Poucos trabalhadores sabem que no custo da folha de pagamento tem uma alíquota que é transferida para o “Sistema S”, e sabem menos ainda a razão da existência destas entidades. A contradição se encontra no momento em que uma entidade é criada com a finalidade de contribuir para o bem-estar da sociedade, sem fazer o mínimo que é prestar contas com o rigor e transparência.

As entidades se beneficiam a anos do Fundo Público e nos últimos anos receberam recursos expressivos por meio de contribuições sociais, continuam gozando de imunidade tributária, em que pese nem sempre prestarem serviços sociais gratuitos aos seus trabalhadores. Também vem sendo beneficiadas com recursos públicos, principalmente, para qualificar sua força de trabalho aos moldes dos ditames e interesses do capital.

No tocante ao controle democrático, uma das questões essenciais é o acesso às informações daquilo que é público, que recebe recursos do Estado. Conforme preconizado neste trabalho, a prestação de contas do “Sistema S” é muito falha, pois dentre as quatro

entidades pesquisadas, nenhuma delas cumpre o devido rigor legal. Em todas as execuções orçamentárias faltaram a região ao qual o orçamento se destinava, sem contar a periodicidade da publicação que também não foi respeitada por nenhuma das entidades. Além disso, não basta publicar as informações é imprescindível e necessário o relatório detalhado e didático que preste contas a sociedade.

Ao estudar as contas do “Sistema S”, é de notável expressão o montante arrecadado por tais entidades. E o que causa mais espanto é que, mesmo sendo beneficiária de toda esse recurso, não há prestação de serviço gratuito, não há divulgação correta de suas contas, não há compromisso com a sociedade brasileira e seus trabalhadores, que são afinal o que pagam a conta e financiam o sistema.

## REFERÊNCIAS<sup>10</sup>

- ABRAHAMSON, Peter. Neoliberalismo, pluralismo de bem-estar e configuração das políticas sociais. In: BOSCHETTI, Ivanete; PEREIRA, Potyara; CESAR, Maria Auxiliadora; BOMTEMPO, Denise (orgs.). **Política social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília: Programa de Pós – Graduação em Política Social, SRR/UnB, 2004
- ALMEIDA, Érica T. Vieira. Crítica da Metamorfose do Conceito de Sociedade Civil em Terceiro Setor. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 80, nov. 2004.
- ARQUIVO NACIONAL (BRASIL). **Os presidentes e a República: Deodoro da Fonseca a Luiz Inácio Lula da Silva**. – 2ª ed. Revista e aumentada. – Rio de Janeiro: O Arquivo, 2003.
- Behring; Elaine Rossetti. **Política Social: fundamentos e história** / Elaine Rossetti Behring, Ivanete Boschetti. – 6.ed. – São Paulo : Cortez, 2009. – (Biblioteca básica serviço social ; v.2)
- BEHRING, Elaine R.; BOSCHETTI, Ivanete (orgs.) **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010.
- BRASIL, Receita Federal. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária** – (Gastos Tributários) – Estimativas Bases Efetivas Ano Calendário 2011 – Série 2009 a 2013
- BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual Técnico do Orçamento MTO**. Edição. 2015. Brasília, 2014.
- BULLA, Leonia Capaverde. Relações sociais e questão social na trajetória histórica do serviço social brasileiro. **Revista Virtual Textos & Contextos**, nº 2, dez. 2003.
- CABRAL, Paula Bonfim Guimarães. A “cultura do voluntariado” e suas implicações na concepção e implementação da Assistência Social brasileira. In: **XI Congresso Brasileiro de Assistente Social**, Fortaleza, 2004.
- DURIGUETTO, Maria Lúcia. Sociedade Civil, Esfera Pública, Terceiro Setor: a dança dos conceitos. **Revista Serviço Social e Sociedade**, São Paulo, n. 81, mar. 2005.
- FREITAS, Nathalia. A materialização do SUAS no DF: o Estado garantindo a primazia do setor privado. **Dissertação de Mestrado em Política Social, Universidade de Brasília (UnB)**, Brasília, 2011.
- GRAEF, Aldino; SALGADO, Valéria, .As relações do poder público com as entidades privadas sem fins lucrativos no Brasil. In: ANTERO, Samuel (Org.). **Relações de Parceria**

---

<sup>10</sup> De acordo com a Associação Brasileira de Normas Técnicas. NBR 6023.

entre **Poder Público e Entes de Cooperação e Colaboração no Brasil**. Brasília: IABS, 2012.

HARVEY, David. **O neoliberalismo**. História e implicações. São Paulo: Ed. Loyola, 2008.

IAMAMOTO, Marilda; CARVALHO, Raul de. **Relações Sociais e Serviço Social no Brasil: Esboço de uma interpretação histórico-metodológica**. 11ª ed. São Paulo: Cortez, 1996.

LEVINE, Robert M. **Pai dos pobres: O Brasil e a era Vargas** / Robert M. Levine ; tradução de Anna Olga de Barros Barreto. – São Paulo : Companhia das Letras, 2001.

MENDES, Áquilas Nogueira . **Tempos turbulentos na saúde pública brasileira: impasses do financiamento no capitalismo financeirizado**. 1. ed. São Paulo: Hucitec, 2012.

NEVES, André. **Imunidade tributária das entidades do Sistema "S"**. Jus Brasil disponível em [http://andreneves.jusbrasil.com.br/artigos/111944403/imunidade-tributaria-das-entidades-do-sistema-s?ref=topic\\_feed](http://andreneves.jusbrasil.com.br/artigos/111944403/imunidade-tributaria-das-entidades-do-sistema-s?ref=topic_feed) Acessado em 14/03/2015.

NAVARRO, Vincenç. **Neoliberalismo y Estado del binestar**. 2. ed. Barcelona: Ariel, 1998.

OLIVEIRA, Ataíde. **Caixa preta do Sistema S**. Brasília: Senado Federal, 2013.

OLIVEIRA, Francisco. **Os direitos do antivalor: a economia política da hegemonia imperfeita**. Petrópolis, RJ: Vozes, 1998.

Pereira – Política Social: temas e questões

PEREIRA, Potyara et al. (Orgs.) . **Propostas alternativas ao neoliberalismo**. Brasília: Universidade de Brasília, 2004.

PEREIRA, Potyara. Pluralismo de bem-estar ou configuração plural da política social sob o neoliberalismo. In: BOSCHETTI et al (Orgs.). **Política social: alternativas ao neoliberalismo**. Brasília: Programa de Pós-Graduação em Política Social, 2004.

POMAR, Wladimir. **Era Vargas: A modernização conservadora**. 2 ed. São Paulo: Ática, 1999.

RAMIRO, Daniela Correa. Inclusão/exclusão social no processo assistencial odontológico do Serviço Social da Indústria (SESI) em Taguatinga, Brasília - DF. 2005. xvi, 124 f.

**Dissertação (mestrado) - Universidade de Brasília, Faculdade de Ciências da Saúde, 2005.**

RODRIGUES, Newton de Almeida. **Brasil provisório** (de Jânio a Sarney) / Newton Rodrigues. – Rio de Janeiro: Guanabara, 1986.

SALGADO, Valéria. Levantamento nacional de modelos de parceria entre poder público e entes de cooperação e colaboração. In: ANTERO, Samuel (Org.). **Relações de Parceria entre Poder Público e Entes de Cooperação e Colaboração no Brasil**. Brasília: IABS, 2012.

SALVADOR, Evilasio ; TEIXEIRA, Sandra . ORÇAMENTO E POLÍTICAS SOCIAIS: metodologia de análise na perspectiva crítica. **Revista de Políticas Públicas (UFMA)**, v. 18, p. 15-32, 2014.

SALVADOR, Evilasio ; TEIXEIRA, S. O. . Implicações da Crise no Financiamento e no Controle Democrático das Políticas Sociais. In: **XIII Encontro Nacional de Pesquisadores em Serviço Social (ENPESS)**, 2012, Juiz de Fora. Serviço Social, acumulação capitalista e Lutas Sociais: o desenvolvimento em Questão. Brasília: ABEPSS, 2012.

SALVADOR, Evilasio. **Fundo público e seguridade social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

SALVADOR, Evilasio. **Os Impactos das Renúncias Tributárias no Financiamento das Políticas Sociais no Brasil**. Brasília: INESC, 2015.

VIOLIN, Tarso. **Terceiro Setor e as Parcerias com a Administração Pública – Uma Análise Crítica**. Paraná: FORUM, 2006.

TEIXEIRA, Sandra Oliveira. Participação e controle democrático sobre o orçamento público federal em um contexto de crise do capital. **Tese (Doutorado em Serviço Social) - Universidade Estadual do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro. 2012.

VITAL, Clemencia Maia. Da paz social à hegemonia do capital: o SESI/AM na educação do trabalhador. **Dissertação de Mestrado – Fundação Getúlio Vargas**, Rio de Janeiro, 1985.

## REFERÊNCIA DOCUMENTAL

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, 2003.

BRASIL. Lei nº 12.708, de 17 de agosto de 2012.

BRASIL. Lei 2.613, de 23 de setembro de 1955.

BRASIL. Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011.

BRASIL. Lei 8.443, de 16 de julho de 1992.

BRASIL. Decreto nº 6.170, de 25 de julho de 2007.

BRASIL. Decreto nº 5.481, de 25 de junho de 2005.

BRASIL. Decreto-lei nº 9.403, de 25 de junho de 1946.

BRASIL. Decreto-lei nº 9.853, de 13 de setembro de 1946.

## SITES CONSULTADOS

**Execução Orçamentária SEBRAE.** Disponível em:

<http://www.sebrae.com.br/sites/PortalSebrae/Orcamento> Acessado em: 10/03/2015

**Execução Orçamentária SENAI.** Disponível em:

<http://www.portaldaindustria.com.br/senai/ldo-senai/2012/12/1,8641/lei-de-diretrizes-orcamentarias-senai-dn.html> Acessado em: 10/03/2015

**Execução Orçamentária SENAR.** Disponível em:

<http://www.senar.org.br/sobre-senar/gestao-orcamentaria> Acessado em: 10/03/2015

**Execução Orçamentária SESCOOP.** Disponível em:

[http://www.brasilcooperativo.coop.br/site/servicos/index\\_transparencia.asp](http://www.brasilcooperativo.coop.br/site/servicos/index_transparencia.asp) Acessado em: 10/03/2015

**Execução Orçamentária SESI.** Disponível em:

<http://www.portaldaindustria.com.br/sesi/ldo-sesi/2012/11/1,8465/lei-de-diretrizes-orcamentarias-sesi-dn.html> Acessado em: 10/03/2015

**Portal Carta na Escola.** Disponível em:

[www.cartanaescola.com.br/single/show/463](http://www.cartanaescola.com.br/single/show/463) Acessado em: 16/03/2015

**Portal Controladoria Geral da União.** Disponível em:

<http://www.cgu.gov.br/> Acessado em: 02/03/2015

**Portal da CGU - Assessoria de Comunicação Social.** Disponível em:

<http://www.cgu.gov.br/Imprensa/Noticias/2013/noticia06613.asp> Acessado em: 02/03/2015

**Portal da Transparência.** Disponível em:

<http://www.portaltransparencia.gov.br/> Acessado em: 05/03/2015

**Portal do IPEA.** Disponível em:

[http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&view=article&id=1196:reportagens-materias&Itemid=39](http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1196:reportagens-materias&Itemid=39) Acessado em: 10/03/2015

**Portal Tribunal de Contas da União.** Disponível em:

<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU> Acessado em: 02/03/2015

**Política Nacional de Assistência Social – PNAS** Disponível em:

<http://www.mds.gov.br/assistenciasocial/arquivo/Politica%20Nacional%20de%20Assistencia%20Social%202013%20PNAS%202004%20e%202013%20NOBSUAS-sem%20marca.pdf>

Acessado em: 12/02/2015

Entendimento do Controle Interno Federal sobre a gestão dos recursos das entidades do Sistema “S” – **Controladoria Geral da União** Disponível em:

<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/auditoria-e-fiscalizacao/arquivos/sistemas.pdf> Acessado em: 13/03/20

TCU e as Entidades do Sistema “S” – **Tribunal de Contas da União** Disponível em:

[http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/apresentacao/2013/RAP\\_SistemaS\\_25-06-2013.pdf](http://www.camara.gov.br/internet/comissao/index/mista/orca/apresentacao/2013/RAP_SistemaS_25-06-2013.pdf) Acessado 17/03/2015